

Thèse de Doctorat en
SCIENCES ECONOMIQUES

Présentée et soutenue publiquement par

Maoulana CHARIF

le 17 janvier 2014

**L'EFFICACITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT AUX COMORES :
LES INSTITUTIONS COUTUMIÈRES, OBSTACLE OU LEVIER ?**

Membres du jury :

M. Bruno BOIDIN, Maître de conférences/HDR, Université Lille 1, directeur de thèse.

M. Jean-Luc DUBOIS, Directeur de recherche à l'IRD, rapporteur.

M. Benoît LALLAU, Maître de conférences/HDR, Université Lille 1.

Mme. Fabienne LELOUP, Professeure à l'Université de Louvain, rapporteur.

À Assiata, mon épouse
À Hakika, Sedina-Maoulana, Hasna, Said-Maoulana, mes enfants
À la mémoire de mon frère aîné, Adinane CHARIF
À mes parents

Remerciements

C'est avec une joie immense que j'achève cette thèse qui m'avait conduit à prendre trois décisions majeures : celle d'entamer une thèse à l'âge de 42 ans ; celle de me séparer de mes amis et collègues enseignants en prenant une disponibilité de près de quatre ans auprès de l'Université des Comores ; et surtout, celle de déménager avec ma petite famille, habituée à vivre dans un pays où la température minimale tourne globalement autour de 25°C, pour nous installer dans un autre pays - la France - où la température peut descendre jusqu'à moins de 25°C.

Je tiens avant tout à exprimer toute ma gratitude et toute ma reconnaissance à Bruno Boidin qui a accepté de diriger cette recherche. Je tiens à le remercier de m'avoir fait bénéficier de ses compétences et de son expérience. Je le remercie tout particulièrement pour sa grande disponibilité, ses conseils, ses suggestions, mais aussi pour sa patience « illimitée ».

Je tiens ensuite à remercier les membres du jury – Jean-Luc Dubois, Benoît Lallau et Fabienne Leloup – pour avoir accepté de participer à l'évaluation de cette thèse. Je suis à la fois heureux et honoré de présenter mon travail devant un tel jury.

Mes remerciements vont aussi à l'ensemble du corps enseignant de la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Lille 1 et du laboratoire Clersé, notamment Nicolas Vaneecloo et Laurent Cordonnier pour avoir facilité mon accueil et mon installation au sein du laboratoire, Benoît Lallau, Frédéric Chavy, Abdelkader Djeflat et Jean-Bernard Boyabé pour leurs remarques constructives lors de mes différentes présentations en séminaire. Je remercie aussi le personnel non enseignant de la faculté, du laboratoire et du centre de documentation – notamment sa responsable Sandrine Maes pour sa disponibilité –, les agents du PC Sécurité pour avoir accepté chaque soir, pendant cinq mois, de repousser en permanence l'alarme du bâtiment SH1 pour me permettre de travailler jusqu'à des heures très tardives.

Mes remerciements vont également à mes collègues et amis du laboratoire qui, à travers les discussions et échanges, ont contribué d'une manière ou d'une autre à enrichir les résultats de cette recherche. Je pense particulièrement à mes collègues du bureau 15 – Suzy, Rabih, Vianney et Jean – mais aussi aux collègues des autres bureaux notamment Benoît, Nathalie, Benjamin, Clothilde, Clément B, Clément S, Maëllys, Elvire, Jamila, Sylvain,

Mathilde, Pierre R, Pierre B, Aurélien, Abdelkader, Irène, Claire, François, Thomas, Leslie, Mamadou et Guman.

Je voudrais aussi exprimer mes remerciements à mes collègues enseignants de l'Université des Comores pour leur soutien notamment Nassur Cheih, Said Mahamoudou et Younoussa Imani. J'exprime aussi ma gratitude à mes amis Miradji Djaé, Msa Mladjao, Said Ali Mdoihoma, Mohamed Moindzé, Mohamed Moindjié, Said Ahamada, Mbaé Omar, Mariama Mhadjou et le notable Hamidou Abdérémane pour leur encouragement.

Un grand merci à mon épouse Assiata qui, par sa patience, son soutien moral et affectif, a permis à ce travail d'aboutir. Un grand merci également à mes quatre enfants pour leur encouragement et l'attention qu'ils ont accordés en permanence à la progression de mon travail en me demandant tout le temps « *Papa, maintenant t'es à quel chapitre ?* ».

Je tiens également à remercier tous les miens notamment mes parents, mes frères et sœurs, mes oncles, mes neveux et nièces, mes cousins et cousines, et toute ma belle famille.

Enfin, je dédie cette thèse à la mémoire de mon frère aîné, Adinane CHARIF, pour le combat qu'il a mené contre les inégalités et les injustices, et pour son courage devant la maladie. Paix à son âme.

Table des matières

Liste des sigles et Abréviations.....	17
Introduction générale.....	19
Préambule	35
Première partie : L'échec de l'APD aux Comores : du consensus de Washington aux nouvelles conditionnalités	45
Chapitre 1 : Le débat sur l'efficacité des politiques d'aide : les cadres théoriques envisageables.....	47
Introduction	49
1. Aperçu historique de l'APD : du financement du plan Marshall au financement des biens publics mondiaux (BPM).....	49
1.1. Historique : les principaux faits marquants de l'APD.....	50
1.2. Le contexte actuel : le lien étroit entre BPM et APD	54
<i>1.2.1. Les « Biens Publics Mondiaux » : une définition controversée</i>	<i>54</i>
<i>1.2.2. Le financement des « Biens Publics Mondiaux » par l'APD</i>	<i>57</i>
2. Les fondements théoriques de l'aide : principales motivations de l'aide et influence de la théorie standard dans les politiques d'allocation d'aide.....	58
2.1. Les motivations de l'aide identifiées dans la littérature	59
<i>2.1.1. Aperçu des principales motivations de l'APD</i>	<i>59</i>
<i>2.1.2. Les motivations dominantes des politiques d'aide</i>	<i>61</i>
2.2. La vision des institutions financières internationales dans les politiques d'allocation d'aide : la prédominance de la théorie standard	62
<i>2.2.1. Les fondements microéconomiques des programmes d'aide.....</i>	<i>62</i>
<i>2.2.2. Les fondements macroéconomiques et la performance de l'aide : la gouvernance comme préalable</i>	<i>63</i>

2.2.3. <i>L'absence d'input anthropologique : l'analyse de Mahieu (1990)</i>	67
3. Les limites de l'approche standard face à la complexité de la relation entre règles formelles et informelles.	69
3.1. L'éclatement du « consensus de Washington »	70
3.2. Gouvernance et efficacité de l'aide : les principaux obstacles	71
3.2.1. <i>Les obstacles liés aux changements institutionnels : la prédominance des règles informelles</i>	72
3.2.2. <i>Les obstacles liés à l'appropriation des réformes : le rôle ambigu joué par les élites et les autorités nationales locales</i>	73
3.3. Efficacité de l'aide et réduction de pauvreté	76
3.3.1. <i>Définition du concept « pauvreté »</i>	76
3.3.2. <i>L'efficacité de l'aide en termes de réduction de la pauvreté : un lien à relativiser</i>	78
Conclusion	80
Chapitre 2 : Application et limites du consensus de Washington aux Comores	81
Introduction	83
1. Les objectifs du programme de stabilisation et d'ajustement structurel aux Comores	84
1.1. Examens de quelques agrégats économiques avant la mise en place du PAS aux Comores en 1991	84
1.1.1. <i>L'endettement extérieur du pays pendant les années 1980 : un niveau jugé excessif</i>	84
1.1.2. <i>Une dette intérieure très élevée et difficile à cerner</i>	86
1.1.3. <i>Les conséquences économiques et sociales du fardeau de la dette</i>	87
1.2. Les objectifs poursuivis en termes de « Programme d'Ajustement Structurel » (PAS)	88
1.2.1. <i>Les objectifs du PAS selon la vision du FMI et de la Banque Mondiale</i>	88

1.2.2. <i>Les objectifs assignés aux autorités comoriennes en termes de mesures de stabilisation</i>	89
1.2.3. <i>Les objectifs assignés aux autorités comoriennes en termes de politique d'ajustement structurel</i>	91
2. L'impact de l'aide sur la croissance économique aux Comores	92
2.1 Importance macroéconomique de l'aide aux Comores	92
2.1.1. <i>Evolution de l'APD par rapport aux exportations et aux recettes intérieures (1990-2009)</i>	93
2.1.2. <i>L'APD par agrégat en pourcentage de 1991 à 2001</i>	95
2.2. Analyse de l'impact du PAS à partir d'une étude économétrique	96
2.2.1. <i>Modèle, choix des variables et données</i>	97
2.2.2. <i>Estimations et résultats</i>	100
2.2.3. <i>Interprétation des résultats du modèle</i>	101
3. Limites du « consensus de Washington » aux Comores et enseignements à tirer	103
3.1. Impact limité de l'aide en termes de croissance et de réduction de la pauvreté	104
3.1.1. <i>L'impact du PAS sur la croissance économique aux Comores</i>	104
3.1.2. <i>L'impact du PAS sur la réduction de la pauvreté aux Comores</i>	105
3.2. Autres indicateurs économiques qui témoignent de l'échec du PAS aux Comores	106
3.2.1. <i>Résultat du PAS en termes de maîtrise de l'inflation et de déficits budgétaires</i>	107
3.2.2. <i>Analyse des soldes extérieurs</i>	108
3.2.3. <i>Restructuration et libéralisation de l'économie : le processus de privatisation des entreprises publiques</i>	110
Conclusion	112
Chapitre 3 : L'échec annoncé des nouvelles conditionnalités de l'APD aux Comores ..	115

Introduction	117
1. Revue des principales déclarations visant à renforcer l'efficacité de l'APD.	119
1.1. Du sommet du millénaire pour le développement (2000) au sommet d'Accra (2008).....	119
<i>1.1.1. La relance de l'APD en crise par l'adoption des OMD</i>	<i>119</i>
<i>1.1.2. Analyse des engagements entérinés lors des principaux forums: de Monterrey (2002) à Accra (2008)</i>	<i>121</i>
1.2. Evaluation des engagements pris par les bailleurs.....	126
<i>1.2.1. La rhétorique de l'augmentation du montant global de l'aide par les donateurs</i>	<i>126</i>
<i>1.2.2. Analyse du niveau de respect des engagements de partenariat issus de la déclaration de Paris</i>	<i>127</i>
1.3. Aperçu des conséquences du non respect des engagements des donateurs sur l'atteinte des OMD.....	130
<i>1.3.1. Progrès réalisés vers les OMD des « régions en développement »</i>	<i>131</i>
<i>1.3.2. Progrès réalisés vers les OMD en Afrique subsaharienne</i>	<i>132</i>
2. Les limites des nouvelles conditionnalités de l'APD aux Comores : constat et facteurs explicatifs	133
2.1. Evaluation des nouvelles conditionnalités de l'aide aux Comores.....	133
<i>2.1.1. L'évolution globale de l'aide aux Comores depuis la déclaration de Paris (2005).....</i>	<i>134</i>
<i>2.1.2. Analyse des engagements en lien avec la déclaration de Paris.</i>	<i>135</i>
2.2. Revue à mi-parcours des « OMD » aux Comores	137
<i>2.2.1. Domaines ayant enregistré des progrès vers l'atteinte des OMD aux Comores</i>	<i>137</i>
<i>2.2.2. Objectifs et cibles ayant accusé des retards considérables vers les OMD aux Comores</i>	<i>138</i>
2.3. Les facteurs explicatifs de l'échec des nouvelles conditionnalités de l'aide aux Comores	141

2.3.1. <i>Le respect des engagements par les donateurs suffirait-il à améliorer l'efficacité de l'aide aux Comores ?</i>	142
2.3.2. <i>La faiblesse des institutions étatiques et la prédominance des institutions coutumières</i>	144
Conclusion	146
Deuxième partie : Une explication institutionnaliste de l'inefficacité de l'APD aux Comores	149
Chapitre 4 : L'influence des théories institutionnalistes dans les politiques d'aide : le recours à la NEI et ses limites	151
Introduction	153
1. Les raisons du recours à la NEI par la pensée économique dominante : aperçu historique	154
1.1. Aperçu historique des motifs de l'exclusion des institutions du champ de l'analyse économique	154
1.2. Les facteurs précurseurs ayant favorisé l'émergence de la NEI	157
1.2.1. <i>Quelques exemples de crises économiques et financières majeures ayant affaibli la théorie économique orthodoxe</i>	157
1.2.2. <i>L'apport de l'institutionnalisme américain dans la prise en compte des institutions</i>	160
1.3. L'influence de la NEI au sein de la pensée économique dominante : une alternative aux défaillances du modèle standard	162
1.3.1. <i>Rappel des principaux postulats et hypothèses de la NEI</i>	162
1.3.2. <i>Les Apports de la NEI comme analyse palliative aux défaillances du modèle standard</i>	164
2. L'influence de la NEI sur les politiques d'aide	166
2.1. Les fondements théoriques des politiques d'aide : du consensus de Washington au recours de la NEI	167
2.1.1. <i>Institutionnalisme et théories du développement</i>	167

2.1.2. <i>Le recours à la NEI après l'éclatement du consensus de Washington</i>	170
2.2. Les limites de la NEI par rapport aux politiques d'aide : l'exemple de l'Afrique subsaharienne et des Comores.....	172
2.2.1. <i>Les limites de la théorie néo-institutionnelle par rapport aux politiques d'aide</i>	172
2.2.2. <i>L'influence des institutions informelles dans les politiques d'aide : le cas des Comores</i>	175
Conclusion	181
Chapitre 5 : L'instabilité des institutions formelles comoriennes et l'efficacité des politiques d'aide.....	183
Introduction	185
1. Genèse de l'instabilité des institutions comoriennes : le rôle implicite des communautés villageoises	186
1.1. Les institutions précoloniales : de la stabilité des institutions Bedja à l'instabilité des institutions chiraziennes.....	186
1.1.1. <i>La stabilité des institutions Bedja</i>	186
1.1.2. <i>L'instabilité des institutions chiraziennes : les sultans batailleurs</i>	187
1.2. La contestation des institutions coloniales : du statut du protectorat à celui de l'autonomie interne.....	189
1.2.1. <i>Le recours au protectorat français par le sultan Général</i>	190
1.2.2. <i>L'unification du territoire par le biais du statut colonial : une unité de façade</i>	191
1.2.3. <i>Le statut de l'autonomie interne : la persistance des intérêts villageois et insulaires au détriment de l'unité de l'archipel</i>	193
2. L'instabilité des institutions des Comores post-indépendants et ses conséquences sur l'efficacité de l'aide	195
2.1. Organisation, fonctionnement et limites des institutions formelles comoriennes	196

2.1.1. <i>Organisation, fonctionnement et limites des institutions socialistes aux Comores (1975-1978)</i>	196
2.1.2. <i>Organisation, fonctionnement et limites des institutions fédérales aux Comores</i>	201
2.2. L'instabilité des institutions formelles comoriennes et ses conséquences sur l'efficacité de l'aide	203
2.2.1. <i>L'instabilité des institutions formelles comoriennes à partir de quelques exemples : le rôle joué par les communautés villageoises</i>	204
2.2.2. <i>Les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur l'efficacité de l'aide aux Comores</i>	205
Conclusion	214
Chapitre 6 : La prédominance des institutions coutumières et l'efficacité de l'APD aux Comores	215
Introduction	217
1. Organisation et fonctionnement des institutions coutumières	218
1.1. Organisation des espaces et des unités sociaux traditionnels	218
1.1.1. <i>Organisation et sens des espaces sociaux : le « mdji » et le « bangwe »</i>	218
1.1.2. <i>Organisation des unités sociales et du « grand mariage »</i>	221
1.2. Fonctionnement des institutions coutumières et influence des « hommes accomplis »	224
1.2.1. <i>Le fonctionnement des institutions coutumières</i>	224
1.2.2. <i>L'influence des « hommes accomplis » à partir de quelques exemples</i>	226
2. Lien entre institutions coutumières et efficacité des politiques d'aide aux Comores	229
2.1. L'influence des règles coutumières sur l'épanouissement du secteur privé	230
2.1.1. <i>Nature et structure du secteur privé comorien</i>	230
2.1.2. <i>L'influence des institutions coutumières sur la gestion du patrimoine foncier</i>	231

2.1.3. <i>L'influence des institutions coutumières sur la gestion des micro-finances</i>	233
2.2. L'influence des règles coutumières sur la corruption et sur la viabilité des projets de développement.....	236
2.2.1. <i>L'influence des institutions coutumières sur la gestion de l'aide programme</i>	237
2.2.2. <i>L'influence des « hommes accomplis » sur la localisation des projets financés par l'APD.....</i>	238
2.3. L'impossible réforme des institutions coutumières pour une meilleure efficacité de l'aide ?	240
2.3.1. <i>La religion contre les institutions coutumières</i>	240
2.3.2. <i>Les tentatives politiques en termes de réformes coutumières</i>	242
2.3.3. <i>Les tentatives villageoises en termes de réformes coutumières</i>	244
3. Peut-on créer une synergie entre le capital social et le capital classique ?.....	249
3.1. La notion de capital social et ses différentes conceptions	250
3.2. Les composantes du capital social aux Comores : les fonds migrants, les associations villageoises et le grand-mariage	251
3.3. Atouts et limites d'une synergie entre capital classique et capital social aux Comores	254
3.3.1. <i>Les atouts d'une synergie entre capital social et capital classique aux Comores</i>	255
3.3.2. <i>Les limites d'une synergie entre capital social et capital classique.....</i>	259
Conclusion.....	274
Chapitre 7 : La décentralisation : une solution face au poids des institutions coutumières ?	275
Introduction	277
1. Les facteurs justificatifs de la décentralisation aux Comores	278
1.1. Le contexte institutionnel de la décentralisation : aperçu historique.....	278

1.1.1. <i>Définition du concept de « décentralisation »</i>	278
1.1.2. <i>Aperçu historique de la décentralisation aux Comores</i>	280
1.2. La justification de la décentralisation : le processus de communalisation aux Comores	283
1.2.1. <i>La décentralisation comme préalable au développement économique des Comores : arguments et appui en APD</i>	283
1.2.2. <i>L'importance accordée aux collectivités territoriales par la Constitution de 2001</i>	290
1.2.3. <i>Le processus de communalisation aux Comores avant et après la Révision constitutionnelle de 2009</i>	293
2. Les contraintes liées à la mise en place des communes : le rôle des institutions coutumières	298
2.1. Les obstacles liés aux compositions, aux financements et aux découpages des communes : les contraintes coutumières	299
2.1.1. <i>Compositions et financements des communes : les contraintes d'ordre coutumier</i>	299
2.1.2. <i>Les contraintes liées au découpage communal</i>	303
2.2. Les conflits liés au découpage communal aux Comores : l'exemple de Ngazidja	305
2.2.1. <i>Les conflits entre les régions liés au découpage communal</i>	305
2.2.2. <i>Les conflits entre les sous-régions liés au découpage communal</i>	307
2.2.3. <i>Les conflits entre les villages liés au découpage communal</i>	312
3. Limites des politiques d'aide en matière de décentralisation : une vision partielle du territoire par les bailleurs	315
3.1. Rappel des principaux obstacles au processus de décentralisation aux Comores	316
3.2. Développement local sans territoire local : la commune versus le village	317

3.3. Les conflits des légitimités locales entre institutions légales et institutions coutumières	323
Conclusion.....	325
Conclusion générale	329
Liste des tableaux	367
Liste des figures	367
Liste des graphiques.....	367
Liste des encadrés.....	368
Liste des cartes.....	368
Annexes	369

Liste des sigles et Abréviations

AF	Assemblée Fédérale
AIEBMR	Appui aux Initiatives Economiques de Base en Milieu Rural
ADPE	Appui au Développement des Petites et moyennes Entreprises
AFD	Agence Française de Développement
AJC	Association de la Jeunesse Comorienne
APD	Aide Publique au Développement
ASS	Afrique Subsaharienne
AU	Assemblée de l'Union
BAD	Banque Africaine de Développement
BCC	Banque Centrale des Comores
BID	Banque Islamique de Développement
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstitution et le Développement
BM	Banque Mondiale
BPM	Bien Public Mondial
CAD	Comité d'Aide au Développement
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CI	Communauté Internationale
CIAN	Conseil de l'Île Autonome de Ngazidja
CNDRS	Centre National de Documentation et de Recherches Scientifiques
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement
DSCRP	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
EBC	Enquête Budget Consommation
EDIC	Étude Diagnostique de l'Intégration Commerciale
EIM	Enquête Intégrale des Ménages
FADC	Fonds d'Appui au Développement Communautaire
FAO	Food and Agriculture Organization
FAS	Facilité d'Ajustement Structurel
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GIAN	Gouverneur de l'Île Autonome de Ngazidja
GTIBPM	Groupe de Travail International sur les Biens Publics Mondiaux
IBW	Institution de Bretton Woods
IDE	Investissements Directs Etrangers

IDH	Indicateur de Développement Humain
IFI	Institutions Financières Internationales
MCO	Moindres Carrés Ordinaires
MECK	Mutuelles d'Epargne et de Crédit de Komor
MEGC	Modèles d'Equilibre Général Calculable
NDH	Niveau de Développement Humain
NEI	Nouvelle Economie Institutionnelle
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisations de la Société Civile
OUA	Organisation de l'Union Africaine
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PCD	Programme de Coopération Décentralisée
PED	Pays En Développement
PEID	Petit Etat Insulaire en Développement
PIAN	Présidence de l'Ile Autonome de Ngazidja
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
RM	Rang Mondial
RNB	Revenu National Brut
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIDA	Syndrome de l'Immunodéficience Acquise
SRP	Stratégies de Réduction de Pauvreté
UCDH	Unité du Commerce et Développement Humain
UE	Union Européenne
UNESCO	Organisation des Nation Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VIH	Virus de l'Immunodéficience Humaine

Introduction générale

L'aide publique¹ octroyée aux pays en développement par les pays donateurs fait l'objet de débats intenses quant à son efficacité. Celle-ci est de plus en plus contestée en raison de l'impact limité de l'aide en termes d'amélioration de la croissance et de réduction de la pauvreté. Certains travaux expliquent cette situation par un volume d'aide insuffisant par rapport aux besoins des pays pauvres et surtout comparé à la richesse produite par les pays donateurs (Servet, 2007). D'autres travaux pointent, au contraire, les politiques des pays bénéficiaires et leurs faibles institutions (Burnside et Dollar, 1997). D'autres encore estiment qu'un grand nombre de réformes recommandées aux pays bénéficiaires de l'aide sont inappropriées (Berg, 2003). En d'autres termes, un certain nombre de conditionnalités posées aux pays en développement (PED) par les institutions internationales sont en décalage avec les réalités locales de ces pays.

Par ailleurs, il importe de préciser qu'après plus d'un demi-siècle d'aide publique au développement, le problème majeur de son efficacité se focalise plutôt sur l'Afrique subsaharienne (ASS). C'est dans cette région du monde que l'efficacité de l'aide demeure la plus faible.² Aujourd'hui, cette région est la plus souvent citée comme preuve de cette inefficacité. Or, en l'espace de 50 ans, elle a reçu un montant avoisinant 500 milliards de dollars (Easterly, 2006). En outre, avec une allocation préférentielle de 37% du volume total en 2007, elle demeure nettement la première bénéficiaire de l'aide publique au développement (Servet, 2007). C'est dans ce contexte que les Comores, à l'instar des autres pays d'ASS, ont bénéficié de la part des donateurs d'une aide importante puisque son volume est passé de 21,6 à 50,6 millions de dollars de 1975 à 2009, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,5%. Ce taux dépasse largement celui de l'aide globale estimé à 1,75% pendant cette période de 1975 à 2009. Parallèlement, la situation économique et sociale du pays n'a cessé de se dégrader.

¹ Selon le Comité d'Aide au Développement (CAD), une dépense peut être comptabilisée comme APD s'elle répond à quatre exigences. La première est qu'elle doit être publique, c'est-à-dire émaner d'un organisme public en l'occurrence un Etat, une collectivité locale ou un organisme agissant pour le compte d'un organisme public. La deuxième est qu'elle doit bénéficier à un pays ou territoire en développement ou, à défaut, à un organisme international qui acheminera par la suite cette ressource vers de tels pays. La troisième est qu'elle doit poursuivre des objectifs de développement pour le pays bénéficiaire et l'amélioration du niveau de la population. La quatrième exigence est que la dépense doit être accompagnée de conditions financières favorables. Les transferts de ressources publiques sont donc soit des dons, soit des prêts avec des facilités de paiement. Le prêt doit précisément contenir 25% d'élément de don, c'est-à-dire que la valeur actualisée des flux de remboursement générés par le prêt ne doit pas excéder 75% de sa valeur nominale.

² Dans beaucoup de pays d'Asie, d'Amérique Latine et d'Europe de l'Est, les politiques d'aide au développement ont été raisonnablement bonnes (Moyo, 2009). Les milliards de dollars investis dans ces pays ont permis la construction des infrastructures de base, nécessaires à leur démarrage économique, au point qu'aujourd'hui les flux financiers d'origine privés ont largement remplacé les flux d'aide (Moyo, 2009). Ces flux privés sont « passés de 26% en 1987-1992 à 55% en 1993-1997 » (Moyo, 2009, p. 60).

Ainsi, notre travail se focalisera essentiellement sur la question de l'efficacité des politiques d'aide aux Comores. Il reposera pour cela sur une approche critique des politiques imposées au pays par les bailleurs - notamment les institutions de Bretton Woods (IBW) - eu égard au fonctionnement des institutions coutumières qui sont une composante des institutions informelles. Nous préciserons cette notion d'institutions coutumières ultérieurement.

Dans cette perspective, et dans le but de préciser l'orientation de la thèse, nous proposons dans cette introduction un cheminement en cinq points.

Le premier point porte sur un constat, celui de l'impact limité de l'aide publique au développement (APD) aux Comores. Le deuxième point présente la problématique et ses différentes hypothèses. Le troisième point précise le cadre théorique sur lequel s'adosse notre travail. Le quatrième point porte sur la démarche méthodologique qui va conduire cette recherche. Le cinquième et dernier point présente notre plan qui va préciser l'architecture générale de la thèse tout en faisant apparaître les idées et les termes clés de notre travail.

➤ **Constat : l'impact limité de l'APD aux Comores**

Les Comores sont un pays fortement dépendant de l'extérieur, et à ce titre, elles reçoivent de la part des donateurs un apport important d'APD. A titre d'illustration, cet apport représente en moyenne par an près de 20% du PIB, montant qui permet de financer à hauteur de 90% par an le programme d'investissement public (PIP), et de combler de temps en temps le déficit budgétaire en épongeant les arriérés de salaires. Cet apport est aussi important dans le sens où il pallie partiellement le niveau des investissements directs étrangers (IDE) qui est quasi-nul dans le pays. L'apport de l'aide est enfin important dans la mesure où il compense la forte détérioration des termes de l'échange.

Cependant, nous justifierons dans cette thèse que cet apport de l'aide ne s'est pas traduit par une amélioration de la croissance économique et encore moins par une réduction de la pauvreté, qui constituent les principaux objectifs de l'APD pour les bailleurs dominants. Plus précisément, depuis 1993, le PIB réel par tête baisse de 1 à 2 % par an. De plus, 46,1% de la population comorienne vit en dessous du seuil de pauvreté. De même, il est très improbable d'atteindre la cible visant à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de

la population qui souffre de la faim (Rapport national PNUD, 2009). Ainsi, l'application des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel (PAS), recommandée au pays en 1991 par les IBW, n'a pas produit les effets escomptés. Bien au contraire, celui-ci s'est enfoncé dans des crises sociales et politiques tout au long des années 1990 conduisant à une spirale d'endettements à tel point que la dette totale rapportée aux exportations de biens et services atteignait en 2001 un ratio de 492% (Rapport annuel Zone franc, 2002).

Face à ce constat d'échec, les Comores, à l'instar des autres PED, sont invitées à établir leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie repose sur une nouvelle approche lancée vers la fin des années 1990 par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM), à savoir : les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2002a et 2002b). Ces SRP visent officiellement à sortir d'une approche universaliste qui serait imposée par les donateurs. Cependant, plusieurs travaux soulignent que les politiques d'aide restent encore orientées par les donateurs (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2002a et 2002b ; Barry, Boidin et Tizio, 2011). Ainsi, nous pouvons y voir la manifestation d'un échec des stratégies universalistes imposées par les IBW depuis les années 1980.

➤ **Problématique et hypothèses de travail**

Le constat présenté précédemment fait ressortir le paradoxe suivant : d'une part, le volume d'APD en faveur du pays demeure élevé, d'autre part, de nombreux indicateurs macroéconomiques et sociaux ne cessent de se dégrader. Ce paradoxe nous conduit à nous interroger sur les raisons qui expliquent l'impact limité de l'APD aux Comores.

La question centrale de cette thèse est la suivante : **quels sont les facteurs qui expliquent l'inefficacité de l'APD aux Comores ?** Cette problématique nous paraît pertinente pour deux raisons.

La première raison est qu'elle s'inscrit dans des analyses sur les « petits États insulaires en développement » (PEID) où les questions de développement se posent généralement de manière différente des autres PED. En d'autres termes, les critères qui caractérisent ces PEID exigent une attention particulière en termes d'analyse économique de

développement. Ces critères sont principalement au nombre de trois, si nous nous en tenons aux critères forgés en 1994 par la Conférence des Nations-Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). Plus précisément, outre l'insularité, il y a le critère relatif à la taille de la population et à celui du revenu national brut par habitant (RNB/h)³. Ainsi, plusieurs travaux, notamment ceux de Poirine (1995) et de Herland (2006), estiment que les pays réunissant ces différents critères ont globalement des problématiques communes ou suffisamment voisines. De ce fait, ces travaux de recherche indiquent que les recommandations et les mesures proposées à ces pays (PEID) doivent leur être spécifiques pour qu'elles aient un sens. Or, nous relevons que ce concept des PEID est particulièrement récent dans la littérature économique, et donc peu exploré. Ainsi, si le concept était déjà présent dans les premiers travaux de la CNUCED réalisés en 1977 sur les pays insulaires ou enclavés, il ne fut précisé que lors de la conférence - tenue en 1994 à la Barbade - sur le développement durable des PEID (Rapport mondial du développement, 1995). Parmi les avancées de cette conférence figure la construction d'un indicateur de vulnérabilité consistant à spécifier les PEID. Cet indicateur⁴, établi par Briguglio (1995), fait partie, selon ce même rapport, des principales recommandations issues de cette conférence.

Au total, notre questionnement indiqué plus haut - vu sous l'angle des PEID - est nouveau, et donc peu abordé dans la littérature.

La deuxième raison repose sur la nature des arguments avancés par les travaux existants pour expliquer l'inefficacité de l'aide dans les PEID comme les Comores. Ces arguments se limitent principalement à la vulnérabilité inhérente aux petites économies insulaires. Résumons brièvement ces principaux arguments avant de cerner leurs limites. Ainsi, la vulnérabilité spécifique aux PEID peut globalement prendre trois formes. **La première forme est d'ordre géographique**, et elle est caractérisée par la petite dimension du territoire et son isolement. Ces deux critères compromettent la rentabilité des investissements réalisés dans l'île en raison de l'éloignement géographique des fournisseurs et de

³ En ce qui concerne le critère de la taille de la population, il convient de préciser que la limite maximale retenue depuis les travaux entrepris à l'initiative du Commonwealth sur les « petits États » est de 1,5 millions d'habitants, même si au niveau des PEID on relève l'exception de la Jamaïque et de la Papouasie qui comptent respectivement 2,6 et 5,6 millions d'habitants. S'agissant du critère du revenu, la grille utilisée au niveau des PEID est celle utilisée par la Banque mondiale qui considère comme PED tous les pays qui rentrent dans les catégories à bas et à moyen revenus, c'est-à-dire des RNB/h inférieur à 3705 \$ (CAD, 2010). Selon ce dernier critère, nous retrouvons parmi les PEID deux pays qui font exceptions, il s'agit de la Barbade et du Bahamas.

⁴ Selon Herland (2006), à partir de l'indicateur de vulnérabilité, le Commonwealth va publier un indicateur combinant l'absence de diversification, le degré de dépendance des exportations et l'impact des catastrophes naturelles.

l'insuffisance des clients locaux. De plus, cet isolement empêche ces PEID de profiter de la proximité des marchés des grands pays voisins sans que cela n'engendre un renchérissement des coûts. Aussi, ces PEID peuvent difficilement prétendre produire des biens d'équipement sans s'exposer à des coûts qui seraient difficiles à amortir. En définitive, cette forme de vulnérabilité géographique (et parfois climatique)⁵ peut donc dissuader l'entrée dans ces pays des investissements directs étrangers (IDE) censés remplacer ou relayer les flux d'aide. **La deuxième forme de vulnérabilité que connaissent ces PEID est d'ordre économique.** En effet, les PEID sont contraints de s'ouvrir largement à l'échange international en raison de l'inadéquation structurelle entre l'offre et la demande. En d'autres termes, l'offre est caractérisée essentiellement par des produits importés, et la demande est peu élastique au prix compte tenu de l'étroitesse de la base industrielle. De ce fait, ces PEID présentent souvent des balances commerciales (et voire même courantes) déficitaires. A cela s'ajoute le fait que ces PEID ont une faible capacité de diversification des exportations compte tenu de leur incapacité à influencer sur les facteurs qui affectent les prix des biens ou services exportés sur les marchés mondiaux. Par conséquent, ces pays connaissent une forte dépendance vis-à-vis des recettes d'exportation qui elles-mêmes restent fragiles et incertaines. Ceci explique l'incapacité de ces PEID à honorer leur dette extérieure et à tirer profit de l'aide octroyée principalement sous forme de prêt. **Enfin, la troisième forme est d'ordre politique** dans le sens où ces PEID ne peuvent à aucun moment faire face à des menaces militaires extérieures sérieuses. Ils doivent dans ce contexte se mettre sous la protection d'une puissance étrangère en signant des accords de défense avec cette dernière. Cependant, ces grandes puissances étrangères sont aussi - dans la plupart des cas - leurs principaux donateurs de l'aide bilatérale qui, par rapport au volume total alloué à chacun de ces pays, représente une part importante. Ce cas de figure, qui est souvent source d'interférences, compromet l'efficacité de l'APD des PEID sous deux angles : le premier est le non respect du principe d'alignement des pays donateurs sur les pays bénéficiaires de l'aide ; le deuxième est la non application du principe de responsabilité mutuelle entre pays donateurs et pays bénéficiaires.

Cependant, il importe de souligner que l'ensemble de ces arguments d'ordre géographique, économique et politique ne sont pas nouveaux dans la littérature relative aux contraintes de développement des petites économies insulaires. De plus, ces contraintes n'ont pas empêché certaines d'entre elles de tirer profit des prêts alloués dans le cadre de l'APD

⁵ Il convient de souligner qu'outre la vulnérabilité d'ordre géographique, ces PEID sont aussi confrontés à une vulnérabilité climatique liée à la fréquence avec laquelle ils sont soumis aux risques volcaniques, sismiques, cycloniques ainsi qu'aux raz de marée.

pour redresser leurs situations économiques. A cela s'ajoute le fait que certains de ces arguments, notamment celui de confier une partie de leur souveraineté à une grande puissance étrangère, ne se limitent pas spécifiques aux îles mais touchent beaucoup de pays bénéficiaires de l'aide. C'est le cas notamment des pays d'ASS qui ont signé de nombreux accords de défense au lendemain de leur indépendance avec leur ancienne puissance coloniale. En définitive, les quelques arguments soulevés ici pour expliquer l'inefficacité de l'APD dans les PEID peuvent être retenus pour comprendre les difficultés de développement que connaissent ces pays. Cependant, ces arguments sont selon nous insuffisants et ne peuvent être considérés comme étant les seuls facteurs explicatifs de l'inefficacité de l'APD dans les PEID.

Dans le cas des Comores, nous avançons deux hypothèses pour expliquer l'inefficacité de l'APD.

La première hypothèse repose sur la forte instabilité des institutions formelles qui caractérise le pays. En d'autres termes nous formulons l'hypothèse selon laquelle : il y a une relation entre l'instabilité des institutions formelles comoriennes et l'inefficacité de l'APD. Par institutions formelles, nous désignons tout ce qui relève du cadre législatif notamment les règles, les lois et les constitutions (North, 1994).

La deuxième hypothèse repose sur les réalités et les structures locales qui sont généralement ignorées dans la stratégie de mise en œuvre de l'aide. Ainsi, **nous formulons l'hypothèse suivante : il existe un lien entre la place centrale des institutions coutumières aux Comores et l'inefficacité de l'APD.**

Si la première hypothèse a fait l'objet de plusieurs travaux montrant que l'instabilité politique influence négativement sur l'efficacité des politiques d'aide (Guillaumont et Chauvet, 2001), la deuxième hypothèse a été peu prise en compte dans la conception des programmes d'ajustement structurel, comme dans les documents de stratégie de réduction de pauvreté (DSCR) lancés dans le cadre des nouvelles conditionnalités de l'aide. **De ce fait, pour traiter la question principale de notre thèse, nous allons privilégier la seconde hypothèse.** Ainsi, nous montrerons dans notre travail que les institutions coutumières dominent la vie familiale, économique, politique, sociale, et voire même religieuse.

➤ **Cadre théorique**

Pour étayer nos hypothèses susmentionnées, notre analyse s'inscrit dans le corpus institutionnaliste aussi bien dans son ancienne version - l'institutionnalisme originaire - que dans sa nouvelle version - la nouvelle économie institutionnelle. En nous appuyant sur ce double corpus, nous montrerons que la stratégie de développement des institutions internationales, qui consiste à mettre en place des mesures censées reproduire une économie fondée sur le marché, révèle ses limites dans les PED. En d'autres termes, « *l'économie du développement n'est pas seulement l'application à un champ particulier des outils d'analyse économique universels [...] ; elle est aussi un questionnement de ces outils obligeant à ouvrir « la boîte-noire » des structures sociales et à avoir le regard de la longue durée* » (Hugon, 1999, p. 5).

Ainsi, en ce qui concerne le corpus de l'institutionnalisme originaire, nous mobiliserons spécialement les apports de l'institutionnalisme américain de Veblen et de Commons. Ces derniers développent une analyse des institutions comme façon de pensée, habitudes, coutumes, etc. communes à un groupe d'individus. En effet, partant du rejet des hypothèses fondatrices du corpus théorique orthodoxe, les deux auteurs mettent en avant une approche dans laquelle les représentations partagées par une communauté d'individus occupent une place importante. Dans ce dernier courant, nous privilégierons surtout les travaux de Commons qui accordent à la coutume une place centrale dans son approche. Après avoir défini l'institution comme étant une action collective en contrôle de l'action individuelle, Commons (1931) montre que ce contrôle collectif prend principalement deux formes différentes : la forme de coutumes inorganisées et celles organisées - « going concern ». Cette dernière forme désigne entre autres l'entreprise, l'Etat, les associations, les syndicats et les partis politiques. En revanche, il définit la première forme comme étant « *l'opinion collective dans le contrôle de l'opinion individuelle* », et représente à ce titre la contrainte imposée par la société. Cette forme de coutume « inorganisée » cohabitant avec les règles légales est très proche de celle ayant trait à notre hypothèse de travail mais à une

nuance près⁶ : si les institutions organisées « *surgissent souvent de l'imprécision des coutumes et nécessitent alors la mise en œuvre d'un processus formel d'organisation* » (Bazzoli, 2000, p. 106), l'approche des institutions coutumières que nous développons dans notre travail s'inscrit plutôt à l'opposé de cette idée. En effet, la prégnance des institutions coutumières affaiblit les règles légales. Ces institutions coutumières prennent la forme de contraintes communautaires que tout individu doit satisfaire au sein de sa communauté (Mahieu, 1990) pour assurer sa promotion sociale et accumuler un maximum de capital social. Cependant, il convient de noter qu'en dépit de l'intérêt que représente l'institutionnalisme originaire pour notre objet, nous verrons que cette approche aura peu d'influence sur les politiques de développement mis en place par les institutions internationales notamment les IBW.

C'est pour cette raison que nous analyserons la théorie de **la nouvelle économie institutionnelle - notamment les travaux de Williamson (1975, 1985, 1994), Coase (2000) et surtout de North (1990, 1994)** - qui a joué un rôle important dans les politiques de développement. Cette théorie, qui a une certaine conception des institutions qui est différente de celle des économistes libéraux, a exercé une réelle influence sur les politiques d'aide en remplacement du modèle standard. Cette analyse nous permettra de comprendre la manière dont cette théorie appréhende les institutions informelles (coutumes, codes de comportement) et tenter de dépasser ses limites. En d'autres termes, nous verrons comment le recours à la NEI - à partir de son approche d'endogénéisation des institutions et de sa démarche d'individualisme méthodologique - traite la question relative aux contraintes informelles qui, dans l'ensemble, occupent une place de choix dans les PED. Ceci nous permettra d'analyser les limites de la NEI sur les politiques d'aide notamment pour ce qui concerne notre objet.

Par ailleurs, il convient de préciser que les contraintes informelles proviennent selon North (1994) des langages et des modèles mentaux qui ont survécu sous forme de coutumes propres à une société. De ce fait, la NEI considère que ces contraintes informelles doivent être prises en compte car elles ne sont pas uniquement spécifiques aux sociétés primitives mais caractérisent également les sociétés modernes. Ainsi, pour la NEI ces contraintes constituent alors une assise aux règles formelles dans le sens où face à de nouvelles situations, elles jouent « *un rôle majeur [qui] est de modifier, compléter, ou d'élargir les règles formelles* » (North, 1990, p. 87). Par conséquent nous verrons que dans la conception de North,

⁶ Chavance (2007, p. 32) va dans ce sens en indiquant que « *les règles d'activité d'organisation sont principalement établies selon la méthode du Common law, à l'occasion de conflits, par une sélection artificielle des règles inorganisées qui deviennent de ce fait des règles organisées* ».

l'existence, la persistance, voire même la pérennité des contraintes informelles, sont justifiées par le fait que ces dernières sont utiles et fonctionnelles.

Ainsi, nous montrerons que la prise en compte des institutions par la NEI va permettre de dépasser deux obstacles majeurs qui ont été évacués par la théorie standard sur laquelle s'appuyaient les politiques d'aide, à savoir : le problème de l'incertitude de l'environnement du fait de la rationalité limitée ; l'asymétrie de l'information source d'opportunisme. Cependant, nous apercevrons que les deux catégories de règles (formelles et informelles) peuvent parfois être en conflit (North, 1994). De ce fait, nous verrons dans le cas des Comores que le véritable défi est de savoir comment ajuster les contraintes informelles aux institutions formelles. Plus précisément, nous étudierons le décalage qui existe entre les contraintes coutumières - une des composantes des contraintes informelles - et les institutions formelles. En d'autres termes, nous étudierons comment se déroule la cohabitation entre ces deux catégories de coordination : une première (formelle et moderne) qui émane des institutions étatiques et qui porte en elle l'héritage du passé colonial, et une seconde catégorie de coordination représentée par **des institutions coutumières traduisant les façons de faire et de penser de la société comorienne. Ces institutions telles qu'elles sont vécues aux Comores se traduisent par la recherche d'un maximum de capital social.** Ce dernier s'obtient essentiellement par l'accomplissement des prestations ostentatoires que l'individu doit réaliser selon des étapes bien définies dont **la plus coûteuse et la plus prestigieuse est le « grand mariage »**. En contrepartie, l'individu fait partie de la plus haute hiérarchie de l'organisation verticale de la société. Il devient un « homme accompli » qui jouit de toutes les considérations au sein de la communauté. Il devient influent dans le sens où il peut participer à la définition des grandes orientations de la vie politique, économique et sociale du village. De même, il peut participer à toutes les délibérations qui portent sur toutes les questions de la communauté villageoise.

Ainsi, pour faire ressortir l'inadéquation entre les règles formelles et les règles coutumières ainsi que ses conséquences sur l'APD, nous mobiliserons deux catégories de travaux. La première catégorie est celle qui regroupe les travaux de Burnside et Dollar (1997), Collier (1998), Putnam (1993) qui estiment que cette forme de capital social est nécessaire pour le renforcement des institutions formelles. La deuxième catégorie des travaux est celle développée par North (1990), Ballet et Mahieu (1998 et 2000), Sirven (2003), Dubois (1997), Abdallah, Dubois et Proussard (2003) qui adoptent une approche nuancée du capital social et de ses effets.

➤ Démarche méthodologique de notre travail

Pour étayer notre hypothèse, nous avons construit notre méthodologie en combinant plusieurs approches. L'objectif de cette démarche est de s'assurer que le contour de notre questionnement a été largement pris en compte. De ce fait, nous avons utilisé une revue de littérature, une étude économétrique, un recueil de documents, une enquête qualitative réalisée sur le terrain et une étude de cas. Examinons de manière succincte le contenu de chacune de ces démarches.

- En ce qui concerne la revue de littérature, outre l'utilisation de la documentation à caractère scientifique et ayant trait à notre objet, nous avons exploité les rapports de plusieurs institutions notamment l'UE, le PNUD et l'OCDE. Cette dernière institution nous a été plus particulièrement utile dans l'évaluation des nouvelles conditionnalités de l'aide par rapport aux OMD. Autrement dit, elle nous a fourni les statistiques qui nous ont permis d'apprécier les progrès réalisés vers l'atteinte aux OMD. Ces objectifs s'appuient sur cinq leviers : l'accroissement du volume total de l'aide, l'harmonisation des procédures des bailleurs, l'alignement de l'aide sur les priorités des pays partenaires, l'appropriation et la responsabilité mutuelle entre donateurs et bailleurs (*cf.* chap. 3).

- S'agissant du recours à l'étude économétrique, nous avons utilisé la base de données de « World Development Indicators », du comité d'aide au développement (CAD), du FMI et de la Banque Centrale des Comores (BCC). Les bases de données de ces institutions nous ont permis d'analyser l'impact - par le biais du PAS - de l'APD par rapport aux objectifs que se sont fixés les institutions de Bretton Woods d'un commun accord avec les autorités nationales. Le recours à cette démarche économétrique nous a permis de mettre en évidence (chapitre 2) l'impact limité de l'APD aux Comores, étape nécessaire avant de nous pencher sur la question des causes de cette inefficacité.

- Quant aux recueils de documents, ceux-ci ont été collectés lors de notre première investigation réalisée sur le terrain. Celle-ci a été effectuée du 29 juillet au 18 septembre 2011 et nous a permis entre autres d'élargir la grille des domaines étudiés ayant

trait à notre objet. Elle nous a permis également de nous procurer de nombreux rapports émanant des institutions nationales du pays notamment les rapports des ministères, des banques nationales, des institutions financières décentralisées (Meck et Sanduk), des collectivités territoriales, etc. Notre connaissance du terrain nous permet d'explorer ces sources afin de traiter notre objet. Ces documents sont principalement exploités dans les chapitres 5 et 6 qui analysent respectivement la faiblesse des institutions formelles et la prédominance des institutions coutumières.

- Concernant l'enquête qualitative, elle a été réalisée auprès **de 13 acteurs du développement**⁷. Ces derniers proviennent de divers secteurs du développement et regroupent des autorités publiques, des opérateurs économiques, des coopérants ainsi que des personnes travaillant dans des organismes internationaux basés aux Comores. Au cours de cette enquête - effectuée lors de notre deuxième séjour sur le terrain qui a lieu du 6 février au 4 juillet 2013 - nous avons privilégié une modalité qui repose sur les entretiens directs à l'exception d'un seul qui s'est déroulé par téléphone. Certaines des personnes interviewées souhaitent grader l'anonymat alors que d'autres non. Mais par souci de cohérence, nous ne donnerons pas les noms des répondants. Ces entretiens ont été effectués dans l'objectif de compléter le recueil documentaires en ce qui concerne la question des causes de l'inefficacité de l'aide et en particulier de la place des institutions coutumières. Etant donné les multiples facettes du rôle des institutions locales, nous n'avons pas posé les mêmes questions à tous les acteurs mais plutôt abordé une question clé par acteur selon son domaine d'intervention ayant trait à notre objet⁸. Les enseignements tirés de ces entretiens visaient également à enrichir le cadre théorique auquel nous nous adossons pour traiter notre objet.

- Enfin, quant à l'étude de cas, celle-ci a été réalisée à partir de nombreux documents collectés auprès des trois principaux bailleurs des Comores et ce travail de collectes a été effectué lors de notre deuxième séjour sur le terrain. Cette étude de cas, – qui porte sur le processus de décentralisation – constitue une illustration pertinente des conflits des dispositifs de coordination que sont les institutions formelles et coutumières. Cette étude fait l'objet du chapitre 7 de notre travail.

⁷ cf. annexe 1 : tableau récapitulatif des acteurs interviewés ainsi que leurs responsabilités dans les institutions dans lesquelles ils sont rattachés.

⁸ cf. annexe 2 : grille des entretiens.

Il importe de souligner que les exemples de terrain - liés à la coutume - mobilisés dans ce travail, se réfèrent davantage à l'île de la Grande-Comore que des autres îles. Ceci s'explique par le fait que les institutions coutumières sont plus présentes à la Grande-Comore que dans les autres îles (Mahamoudou, 2009).

➤ **Plan de la thèse**

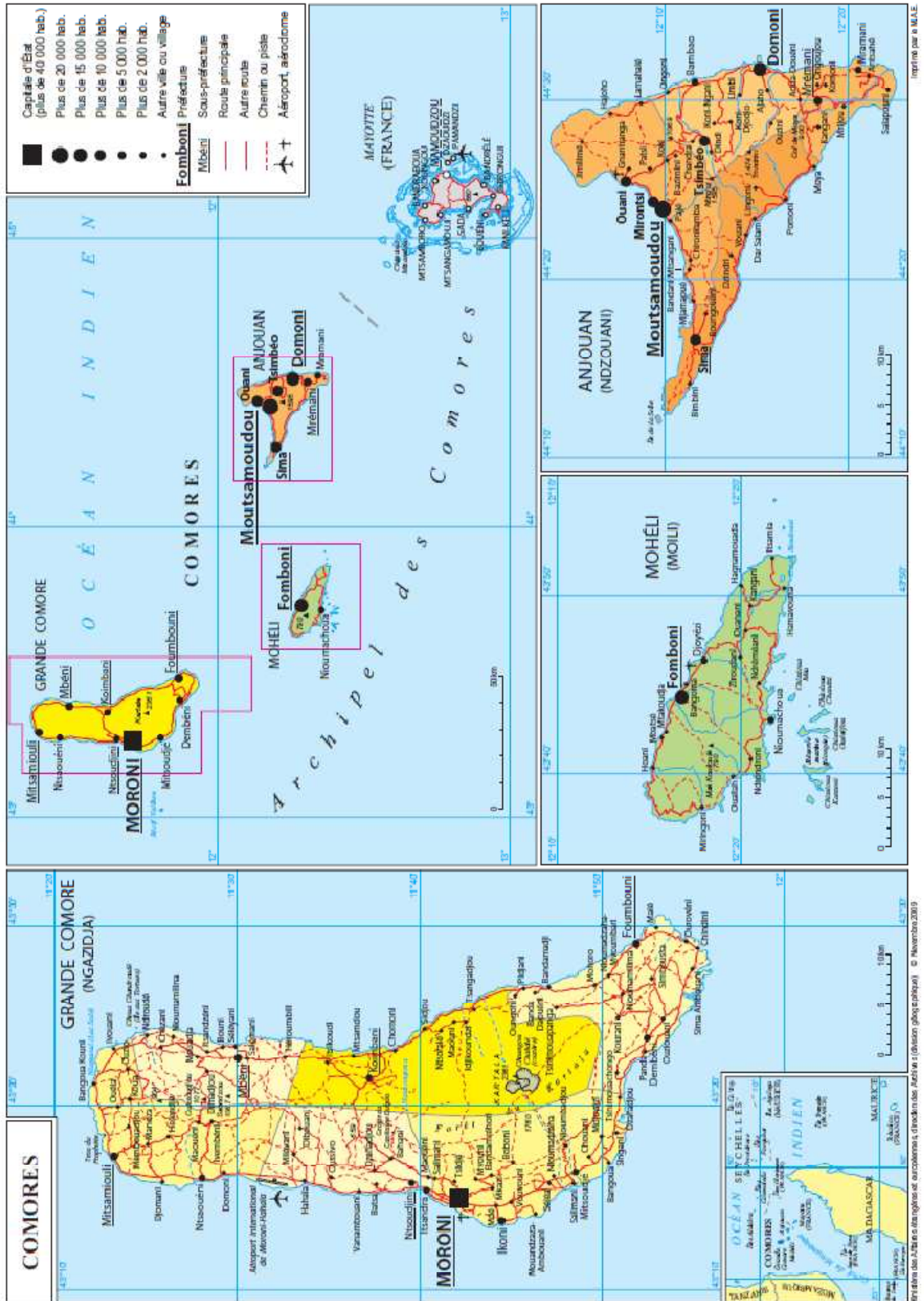
Cette thèse s'articule autour de deux parties.

Dans une première partie, intitulée « l'échec de l'APD aux Comores : du consensus de Washington aux nouvelles conditionnalités », nous montrons l'échec des politiques d'aide aux Comores en nous intéressant aussi bien aux politiques fondées sur le consensus de Washington qu'à celles basées sur les nouvelles conditionnalités de l'aide. Le chapitre 1 est consacré à l'examen du débat sur l'efficacité des politiques d'aide. Ici, il s'agit, après avoir établi un aperçu historique de l'APD, de passer en revue les fondements théoriques de celle-ci ainsi que ses limites. Le chapitre 2 est une application, dans le cas des Comores, du consensus de Washington. Le but est d'examiner les objectifs poursuivis par ces politiques de stabilisation et d'ajustement structurel en vue d'analyser leur impact, et donc leurs limites en termes d'amélioration de la croissance et de réduction de la pauvreté. Le chapitre 3 vise à analyser les nouvelles conditionnalités de l'aide considérées comme des solutions palliatives aux réformes préconisées dans le cadre du PAS. Plus précisément, après avoir passé en revue des principales déclarations faites par la communauté internationale dans le but de renforcer les politiques d'aide, nous analyserons les limites de ces nouvelles conditionnalités dans le cas des Comores.

Dans une deuxième partie, intitulée « une explication institutionnaliste de l'inefficacité de l'APD aux Comores », nous analysons les raisons de l'échec des politiques d'aide en nous appuyant sur la place centrale qu'occupe les institutions coutumières dans l'organisation et le fonctionnement de la société comorienne. Dans le chapitre 4, nous soulignons d'abord l'influence théorique de la NEI dans la mise en œuvre des politiques d'aide. Ensuite, nous mettons en évidence, le fait que les donateurs ont une lecture restrictive de la dimension institutionnelle des pays partenaires. Autrement dit, l'environnement institutionnel des pays bénéficiaires de l'APD n'est pas suffisamment pris en compte dans les stratégies de mise en place des politiques d'aide. Dans le chapitre 5, nous analysons

l'influence du caractère instable des institutions formelles comoriennes sur l'efficacité des politiques d'aide. Plus précisément, l'idée sous-jacente à cette démarche est de pouvoir étudier les conséquences de cette instabilité sur l'efficacité de l'aide aux Comores. Dans le chapitre 6, nous montrons que la négligence par les bailleurs de fonds, des institutions coutumières dans les stratégies de mise en œuvre de l'aide, constitue l'une des principales explications de l'inefficacité des politiques d'aide aux Comores. La thèse s'achève par une étude de cas (chapitre 7) qui porte sur le processus de décentralisation aux Comores. L'échec de ce projet de décentralisation, considéré comme charnière pour le pays et ayant reçu l'appui des principaux bailleurs des Comores, nous permet de montrer de manière plus détaillée la force de résistance des institutions coutumières.

Carte 1: Carte géographique de l'archipel des Comores



Préambule

Pour permettre une meilleure compréhension de notre travail, nous proposons de mettre en relief, dans ce préambule, les principales caractéristiques de l'archipel des Comores. Pour cela, nous présentons plus précisément la situation géographique et démographique, institutionnelle, économique et sociale du pays.

➤ **Situation géographique et démographique des Comores**

L'union des Comores, qui fait partie des PEID, est située à l'entrée nord du canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et le nord-ouest de Madagascar. L'archipel couvre une superficie totale de 2 237 Km² répartie inégalement sur quatre îles⁹: *Ngazidja* (Grande Comore), *Ndzuwani* (Anjouan), *Mwali* (Mohéli) et *Maoré* (Mayotte). Les origines volcaniques de l'archipel lui confèrent un relief contrasté qui laisse peu de place aux plaines, limitant ainsi les surfaces cultivables. La souveraineté de l'Union des Comores ne s'exerce, en pratique, que sur trois îles (Grande Comore, Anjouan et Mohéli) puisque la quatrième île (Mayotte) est restée sous administration française au moment de l'accès du territoire à l'indépendance en 1975. De ce fait, les analyses et les données contenues dans ce travail portent sur les trois premières îles.

La population des Comores est selon l'expression de Martin (1983), un véritable « cocktail de races ». À la population « autochtone » d'origine africaine, sont venus s'ajouter à partir du XIII^{ème} siècle des immigrants arabos-chiraziens (Boulinier, Damir et Ottino, 1985) dont une importante vague du XV^{ème} siècle fut déterminante dans la modification de la structure institutionnelle de l'archipel (Guébourg, 1993). Ensuite, « *des pirates venus d'Europe et, tout en pillant et prenant part aux conflits qui opposaient les pouvoirs locaux, ont établi des relations matrimoniales au sein de la population, en particulier la population anjouanaise* » (Mahamoudou, 2009, p. 34). Dès le XVIII^{ème} siècle, des Indiens mercantilistes s'installent dans l'archipel ainsi que des envahisseurs malgaches *sakalava* venus surtout pour piller les îles (Mahamoudou, 2009). Enfin, les colonisateurs planteurs du XIX^{ème} siècle et d'autres occidentaux ont également contribué au métissage de la population comorienne (Martin, 1983).

⁹ Les superficies des quatre principales îles de l'archipel sont les suivantes : Grande Comore (1148 Km²), Anjouan (374 Km²), Mohéli (190 Km²) et Mayotte (424 Km²) (Rapport Banque centrale des Comores, 2012).

Selon le recensement général de la population et de l'habitat, réalisé en 2003, le pays comptait 575 660 habitants inégalement réparties entre les îles.¹⁰ Cette population est estimée à 670 000 habitants en 2009 et atteindra 785 000 habitants en 2015 (Rapport national sur le développement humain, 2009). Comme l'indique le tableau 1 ci-après, l'Union des Comores est un pays à démographie explosive compte tenu des limites physiques du territoire.

Tableau 1: Structure démographique des Comores

Population	670 000 habitants (estimée en 2009)
Taux de croissance démographique annuel moyen	2,1%
Densité	309 hab/Km ²
Proportion des jeunes	53% de la population a moins de 20 ans
Taille moyenne des ménages	6,3 personnes
Proportion de la population vivant en milieu rural	72,1%
Proportion des femmes	50,4%

Source : présentation de l'auteur à partir du rapport national du développement humain 2009

➤ **Nature et caractéristiques des institutions (formelles et coutumières)**

Aux Comores, deux catégories d'institutions cohabitent, les institutions formelles (ou modernes) et les institutions coutumières (ou traditionnelles).

- Nous appelons **institutions formelles** les institutions qui relèvent du cadre légal. Elles comprennent les « *règles politiques (et judiciaires), les règles économiques, et les contrats. La hiérarchie de telles règles, des constitutions, aux lois communes et statutaires, aux sous-lois spécifiques, et finalement aux contrats individuels définit des contraintes* » (North, 1990, p. 47). Ces règles formelles ont tendance, d'une part, à compléter et à renforcer les règles informelles, d'autre part, à modifier, réviser et à remplacer ces dernières. C'est dans ce contexte que les institutions traditionnelles comoriennes ont été abolies au profit des institutions modernes issues du droit napoléonien. Plus précisément, la loi française du 25 juillet 1912 qui annexa l'archipel bouleverse la conception comorienne de l'autorité et du pouvoir. En d'autres termes, elle mit en place une organisation administrative et

¹⁰ Selon ce même recensement (2003), les populations des îles étaient réparties ainsi : 296 177 habitants en Grande Comore, 243 732 à Anjouan et 35 751 à Mohéli.

centralisatrice totalement étrangère à l'expérience comorienne de la gestion des affaires publiques. Cette nouvelle forme d'organisation du pouvoir - non conforme aux traditions sociales et à la culturelle comoriennes - va régir le fonctionnement du pays pendant la période coloniale et post-indépendant, et elle se caractérise par une instabilité permanente. Plus précisément, l'Etat comorien n'est jamais parvenu à asseoir son autorité ni à se doter d'institutions stables. **Pour preuve, en 38 ans d'indépendance, le pays a connu six constitutions, cinq révisions constitutionnelles, cinq coups d'Etat réussis, quatorze coups d'Etat avortés et quatre mouvements séparatistes (cf. tableau 7 infra).** Durant cette même période, le pays a connu trois modèles institutionnels : socialiste de 1975 à 1978 ; très centralisé de 1978 à 2000 - et ce en dépit de l'appellation de République fédérale (Négrin, 1982) - ; et très décentralisé à partir de la constitution de 2001.

Partant de ce constat, nous pouvons affirmer (sans trop forcer sur le trait) qu'après environ quatre décennies d'indépendance, le pays n'est pas encore à même de s'approprier les formes institutionnelles d'un Etat moderne adapté à son environnement social et culturel ; il est toujours à la quête d'institutions appropriées.

- Au coté des institutions formelles comoriennes, il existe **des institutions coutumières** qui - selon North (1990) - sont une composante des institutions informelles (coutumes, codes de comportement). Ces institutions coutumières ont comme fondement le *mdji* (village ou ville). Ce dernier représente l'ancêtre de la société comorienne en étant la cellule de base de son organisation, et il est une hiérarchie des groupes de parenté fondée principalement sur l'ancienneté (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007). Pour ces auteurs, « *la continuité historique, l'existence d'une autorité représentative, le contrôle des propriétés communes, l'exercice collectif d'un ensemble de droits et l'acceptation d'un ensemble de devoirs fait du mdji, le moule des idées et des sentiments du comorien* » (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007, p. 13). Comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, les autorités coutumières (hommes accomplis) qui dirigent les « *midji* » (pluriel du *mdji*) sont détentrices d'un puissant capital social, d'un pouvoir local important, et donc d'une influence considérable dans le fonctionnement de la société. Ainsi, les institutions coutumières s'affirme comme une réalité antérieure tant à l'Etat colonial qu'à l'Etat contemporain comorien. Que ce dernier soit centralisé ou décentralisé, les institutions coutumières ont toujours existé et agi à coté de l'Etat.

En définitive, la confrontation depuis environ quatre décennies de ces deux systèmes de coordination politique constitue, nous semble-t-il, un obstacle majeur au développement économique du pays. Cette confrontation empêche la mise en place d'institutions étatiques cohérentes et stables, reconnues par toutes les communautés villageoises comme le symbole et le ciment de la de la société.

➤ **Situation économique et sociale du pays**

- **En ce qui concerne la situation économique**, les Comores sont une petite économie insulaire, ouverte et peu développée. Depuis l'accession du pays à l'indépendance, l'économie est globalement en récession. Ceci a engendré un accroissement de la pauvreté qui touche aujourd'hui plus de la moitié de la population (cf. tableau 3 infra). La structure dualiste de l'économie – caractérisée par un secteur agricole essentiellement de subsistance et peu productif (52,7% du PIB)¹¹ et un secteur tertiaire (36,0% du PIB) largement dominé par des activités d'importations – constitue un des réels handicaps pour le développement économique du pays. Ce dualisme du système productif a deux conséquences¹²: d'une part, trois produits agricoles (la vanille, le girofle et l'ylang-ylang) représentent 98% des recettes d'exportations alors que les cours de ces produits ont fortement chuté depuis les années 1985/1986. D'autre part, les importations concernent quelques produits clés – notamment des biens alimentaires de base (riz, viande), intermédiaires (ciment, pétrole) et d'équipement – dont la demande est peu élastique au prix compte tenu de l'étroitesse de la base industrielle (11,3% du PIB). Ainsi, ce handicap est à l'origine d'un déficit commercial structurel ayant entraîné une accumulation d'arriérés de dettes intérieures et extérieures. A titre d'illustration, le ratio de la dette extérieure rapportée aux exportations de biens et services a atteint 370,4% en 2012 (Rapport zone Franc, 2012) après avoir atteint 409,7% en 2000 (Rapport zone franc, 2002). Cette situation renforce la dépendance du pays vis-à-vis de l'extérieur comme l'indiquent les ratios des fonds migrants et de l'APD qui figurent dans le tableau 2 ci-après.

¹¹ La répartition du PIB par secteur d'activité est la suivante : secteur primaire (52,7%) ; secteur tertiaire (36%) ; secteur secondaire (11,3%) (Rapport de la Zone franc, 2011)

¹² Sources : Dubois (1997) ; Lachaud (2005) ; Rapport annuel de la Zone Franc (2010).

Tableau 2: Principaux indicateurs économiques

	2008	2009	2010	2011
PIB/habitant	832 \$	812 \$	802 \$	903 \$
IPC (en moyenne annuelle)	4,7	4,9	3,8	1,8
Taux de croissance du PIB (en volume)	0,4	1,9	2,2	2,6
Solde budgétaire de base	- 4,8	- 5,1	- 3,4	- 1,2
Dettes extérieures/exportations de biens et services (%)	374,6	384,5	319,8	286,0
Fonds des migrants en % du PIB	36	32	33	35
APD en % du PIB	7	10	11	11

Sources : présentation de l'auteur, données BCC et rapport zone Franc (2012)

• **S'agissant de la situation sociale aux Comores**, nous proposons de la présenter à travers l'examen de la situation du « développement humain durable ». L'intérêt d'utiliser ce concept – qui repose sur « *la recherche d'un développement qui assure l'amélioration du bien être (ou son maintien)* » (Boidin, 2004, p. 2) – est qu'il prend en compte, outre l'IDH, le développement social (Boidin, 2004). Ces deux composantes participent, selon l'auteur, à la dimension humaine du développement durable. Ainsi, en nous appuyant sur l'examen de ces deux composantes, nous pouvons affirmer que les conditions de vie de la population aux Comores ne sont pas satisfaisantes :

- Prenons d'abord, le cas de l'IDH,¹³ un indice synthétique qui représente la moyenne arithmétique des trois indices dimensionnels suivants : l'indice de l'espérance de vie à la naissance pour la dimension santé ; l'indice de niveau d'instruction qui comprend le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation combiné (primaire, secondaire et supérieure) ; l'indice du PIB par habitant exprimé en dollars de parité de pouvoir d'achat (PPA). Si on note une progression positive de l'IDH aux Comores de 1980 à 2010, cette avancée doit être relativisée pour deux raisons : d'abord, elle reste timide pour une période aussi longue - trois décennies - puisqu'il passe de 0,447 à 0,576 de 1980 en 2010 (*cf.*

¹³ L'IDH, dont la valeur est comprise entre 0 et 1, permet de comparer les performances de développement de tous les pays. Ces derniers sont ainsi classés en quatre catégories : les pays aux niveaux de développement humain très élevés, ceux dont l'IDH est supérieur à 0,9 ; les pays aux niveaux de développement humain élevé, ceux dont l'IDH est compris entre 0,8 et 0,9 ; les pays à niveau de développement humain moyen, ceux dont l'IDH est compris en entre 0,5 et 0,8 ; et les pays à niveau de développement faible, ceux dont l'IDH est inférieur à 0,5 (Rapport national sur le développement, 2010).

graphique 1) ; ensuite, comparée aux autres îles de la région, il convient de remarquer - excepté Madagascar -, les Comores se trouvent en bas de l'échelle. De plus, depuis 2005, l'IDH des Comores reste inférieur à celui de la moyenne des PED (cf. tableau 4 infra).

- Prenons ensuite la dimension sociale qui peut être appréhendée « *comme un développement qui préserve (et si possible améliore) la cohésion sociale d'une société toute entière [...], l'accessibilité des populations aux services sociaux et aux biens publics, la transmission des capacités aux générations futures* » (Boidin, 2004, p. 3). En nous intéressant au premier terme de cette définition, c'est-à-dire la cohésion sociale, celle-ci occupe aux Comores - comme dans les autres PED - une place de choix en raison de sa spécificité. Elle n'est pas appréhendée (définition et mesures) de la même manière que dans les pays développés.¹⁴ Aux Comores, à l'instar des autres pays d'ASS, la cohésion sociale nationale commence d'abord dans les familles et les communautés. Plus précisément, l'individu s'identifie d'abord par son appartenance à la famille et à la communauté (Vérin, 1994). Il importe de souligner que « *chaque famille est un maillon d'une communauté qui veille sur ses membres. Le respect des valeurs de chaque famille contribue à perpétuer l'existence même de la communauté [...]. C'est grâce à la famille, à la lignée, au clan et à la tribu que l'on acquiert le sens de la communauté* ». ¹⁵ Ainsi, ce tissu très développé aux Comores constitue un filet de sécurité et de cohésion sociale indéniable. Les associations de quartier, de villages sont devenues des acteurs clés dans la construction de la cohésion sociale dans le pays.

Cependant, il importe de souligner que cette forme de cohésion sociale se trouve aujourd'hui compromise. Plus précisément, « *une altercation entre deux jeunes de villages différents ou un problème de « frontière » entre deux localités peut se transformer en cauchemar avec des pertes en vie humaines et la destruction de biens publics ou privés* ». ¹⁶ Nous reviendrons sur ces aspects communautaires tout au long de notre travail.

¹⁴ Pour plus de détail et de commentaire sur ces définitions, voir : Methodological guide to the concerted development of social of social cohesion indicators, conseil de l'Europe, juin 2005, page 23.

¹⁵ Source : cohésion sociale et reconstruction nationale, RNDH de Côte d'Ivoire 2004.

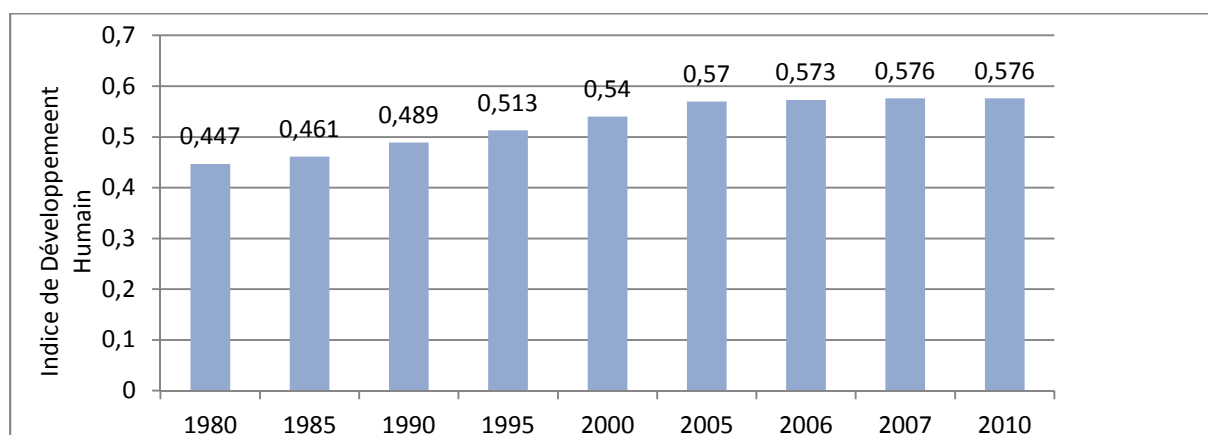
¹⁶ Source : (Rapport national de développement humain, 2010, p. ii).

Tableau 3: Indicateurs de développement

Espérance de vie	61,1 ans
Taux de mortalité infantile	6,3 %
Taux d’alphabétisation des adultes	74,2 %
Population en deçà du seuil de pauvreté (moins de 1,25\$/jour)	46,1 %
IDH (classement)	163/187

Sources : présentation de l’auteur.¹⁷

Graphique 1: Evolution de l’IDH des Comores de 1980 à 2010



Source : présentation de l’auteur

Tableau 4: Evolution de l’IDH des pays de l’Océan Indien

	1998			2003			2005		
	IDH	NDH	RM*	IDH	NDH	RM	IDH	NDH	RM
Comores	0,508	M	137e	0,547	M	132e	0,571	M	134e
Madagascar	0,483	F	141e	0,499	F	146e	0,533	M	143e
Maurice	0,761	M	71e	0,791	M	65e	0,804	E	65e
Seychelles	0,785	M	53e	0,821	E	51e	0,843	E	50e
Ensemble PED	0,642	M	—	0,518	M	—	0,691	M	—

*Rang mondial

¹⁷ Sources : PNUD (2012), Rapport mondial sur le développement humain (données 2011) ; Banque mondiale, World Development Indicators (données 2010) pour taux de mortalités infantile.

Première partie : L'échec de l'APD aux Comores : du consensus de Washington aux nouvelles conditionnalités

Chapitre 1 : Le débat sur l'efficacité des politiques d'aide : les cadres théoriques envisageables

Introduction

L'objet de ce chapitre est de mettre en évidence le débat sur l'efficacité de l'aide. Cette efficacité est de plus en plus contestée en raison de l'impact limité de l'aide en termes d'amélioration de la croissance et de réduction de la pauvreté. Si certains travaux expliquent cette situation par un volume d'aide insuffisant par rapport aux besoins des pays pauvres (Servet, 2007), d'autres en revanche mettent en cause les politiques des pays bénéficiaires et leurs faibles institutions (Burnside et Dollar, 1997). Nous estimons que la réalité est plus complexe. Outre la difficulté de cerner avec exactitude les principales motivations des Etats et des institutions financières internationales (IFI) en termes de politique d'allocation d'aide, il y a également les fondements théoriques de ces politiques d'aide qui méritent d'être examinés. Ces derniers sont souvent opposés aux réalités des pays aidés, et compromettent en conséquence les résultats escomptés. Pour étayer cette analyse, nous nous proposons de procéder en trois temps.

Dans une première section, nous présentons un aperçu historique de l'aide en examinant les faits qui l'ont caractérisée pendant ces six dernières décennies. Ces faits montrent que les stratégies des donateurs priment souvent sur celles des pays bénéficiaires. Dans une deuxième section, nous rappelons les principales motivations de l'aide identifiées dans la littérature avant d'analyser plus précisément les fondements théoriques ayant influencé les institutions financières internationales dans l'allocation de l'aide. Celles-ci ont mis en exergue la notion de « formalisation des règles » en considérant qu'elle est le facteur clé de l'efficacité de l'aide. Enfin, dans une troisième et dernière section, nous analysons les limites de ces politiques à partir des obstacles liés principalement aux réalités locales. Nous nous appuyons sur l'exemple du décalage qui existe entre, d'une part, les politiques menées en termes de réduction de la pauvreté et, d'autre part, les réalités des pays en développement dans ce domaine.

1. Aperçu historique de l'APD : du financement du plan Marshall au financement des biens publics mondiaux (BPM).

Après plus de six décennies d'aide publique au développement, on peut retenir quatre faits majeurs qui l'ont caractérisée : la reconstruction européenne, l'opposition Est/Ouest d'après guerre, la décolonisation des pays africains et, enfin, l'émergence de la notion de

biens publics mondiaux. En dehors de la reconstruction européenne¹⁸ - où les priorités d'usage de l'aide ont été définies par les pays européens - les autres faits demeurent principalement l'œuvre des pays donateurs avec une faible implication des pays bénéficiaires.

Dans une première sous-section, nous exposons brièvement ces faits. Dans une deuxième sous-section, nous présentons la place des biens publics mondiaux (BPM) dans l'aide et cela pour deux raisons : la première est que ces biens constituent aujourd'hui une préoccupation importante de la part de la communauté internationale ; la deuxième raison est que ces BPM sont largement financés par l'aide publique au développement au détriment de l'aide en faveur des pays pauvres dans la mesure où ces derniers n'ont pas les mêmes priorités que les pays développés en termes de BPM.

1.1. Historique : les principaux faits marquants de l'APD

L'origine de l'aide publique au développement peut être située au XIX^{ème} siècle. Son histoire est fortement liée à celle des contextes économiques et politiques dans le monde. Charnoz et Severino (2007) montrent ainsi que l'aide trouve principalement son origine aux Etats-Unis, en Angleterre et en France et qu'elle répond à plusieurs motivations : les intérêts nationaux, la pensée humaniste (progressivement libérée de l'idéologie colonialiste) et la nécessaire coopération internationale. Ils affirment également que dès l'origine de l'aide, intérêt et humanisme se sont mêlés étant donné que l'aide est conçue davantage comme un instrument d'influence et de puissance. Ainsi, sa dimension politique occupe une place de choix au détriment de la dimension éthique.¹⁹ Toutefois, il convient de noter qu'avant la fin de la Seconde guerre mondiale, il n'existait aucune structure internationale officielle de l'aide ; celle-ci était allouée avec des contours peu précis en termes d'objectifs. En revanche, dès l'après guerre, on assiste à l'émergence de plusieurs structures internationales dont l'un des

¹⁸ Nous devons cependant rappeler que les prêts accordés à l'Europe au lendemain de la seconde guerre mondiale par les États-Unis et les institutions financières internationales étaient destinés à sa reconstruction et non à son développement.

¹⁹ Charnoz et Severino (2007) notent qu'à partir des années 1890 les États Unis développent un appui systématique, notamment envers l'Amérique Latine, dans le cadre de leur stratégie connue sous le nom de « doctrine Monore ». Cette doctrine - née suite au discours prononcé le 2 décembre 1823 par le président américain James Monore - allait fixer sur tout le continent américain les directives que devait adopter la diplomatie américaine durant le 19^{ème} et le début du 20^{ème} siècle. Cette doctrine allait s'opposer vigoureusement à toute tentative de colonisation de la part de puissances européennes. C'est dans cet objectif que les USA utilisaient les surplus agricoles vers l'ouverture des nouveaux marchés. L'aide américaine envers le Venezuela en 1812 - à l'issue du séisme qui a frappé ce pays alors que celui-ci était entré dans une guerre d'indépendance contre l'Espagne - constituait un acte politique contre l'Espagne.

objectifs est la coopération internationale pour le développement et les droits de l'homme (Gaud, 1998).²⁰ Ainsi, l'assistance internationale prend forme avec la conférence de Bretton Woods dont le but est en particulier « *de restructurer la finance internationale, d'établir un système de commerce multilatéral et de bâtir un cadre pour la coopération économique* » (Moyo, 2009, p. 39). L'esprit d'un tel dispositif est de parvenir à éviter une crise semblable à celle des années 1930. Ainsi, après la fin de la guerre et au lendemain de la mise en place de ces structures internationales, l'aide connaîtra plusieurs évolutions au cours de ces six dernières décennies. Parmi ces évolutions nous pouvons relever quatre faits importants qui caractérisent son histoire.

Le premier fait majeur est la reconstruction européenne qui a nécessité la mobilisation d'importantes ressources financières. Les structures nouvellement mises en place, notamment la Banque mondiale, accordent les premiers prêts à certains pays européens dès l'année 1946.²¹ Quelques années plus tard, on assiste, sur le plan bilatéral, à un transfert financier à plus grande échelle connu sous le nom du plan Marshall. Celui-ci fut signé en juin 1947 et se traduit par un transfert de près de 15 milliards de dollars effectué en quatre ans par les Etats Unis vers l'Europe, soit 1,16% du PIB américain sur cette période (Charnoz et Severino, 2007). Cependant, il importe de préciser que les domaines de priorités pour l'utilisation de ce financement ont été définis par les pays bénéficiaires en l'occurrence les pays européens. Ainsi, cette aide s'est révélée efficace dans son exécution en permettant à l'Europe de restaurer ses infrastructures de base et en lui garantissant par la suite une prospérité économique (Moyo, 2009). En s'inspirant de cette réussite de l'aide, les jeunes institutions internationales ont jugé nécessaire d'étendre cette expérience vers d'autres pays d'Asie et d'Afrique qui aspirent également au développement économique et à la stabilité politique. Ainsi, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, dont la vocation initiale était de faciliter les investissements destinés à la reconstruction de l'Europe, voient leurs positions confortées à l'échelle mondiale en occupant une place prépondérante dans la politique du développement. Toutefois, l'aide au développement, nécessaire aux nouveaux pays, est allouée davantage sous forme bilatérale que multilatérale et cela sur fond de guerre froide entre l'Est et l'Ouest.

²⁰ Après la création en 1944 de la BIRD et du FMI par les alliés, d'autres structures seront créées en 1945 et 1946 notamment l'ONU, la FAO, l'UNESCO et l'UNICEF (Afrique contemporaine, 1998).

²¹ Moyo (2009, p. 40) note que la France fut parmi les pays à bénéficier des premiers transferts financier opérés par ces institutions internationales pour un montant de 250 millions de dollars américains.

Cette opposition Est/Ouest de l'après guerre constitue le deuxième fait majeur caractérisant l'aide publique au développement. Cette phase impulse d'abord l'avènement des politiques de développement avec la proposition de deux modèles de politiques économiques concurrents (libéral et administratif). Une rivalité qui, selon Boyer (2001), est à l'origine des théories du développement proprement dites en tant que champ disciplinaire distinct. Elle impulse ensuite l'émergence d'un lien très étroit, voire même consubstantiel, entre aide et développement (Servet, 2010). Ce lien, formalisé officiellement par le président américain H.S. Truman lors de son discours d'investiture, incite les pays les plus riches, à commencer par son propre pays les Etats Unis, à consolider la paix en accordant aux pays sous développés l'aide nécessaire à leur développement économique.²² L'idée qui sous-tend cette aide américaine vis-à-vis des pays à faible revenu par tête est de créer des alliances politiques pour freiner la montée en puissance du communisme.²³ Dans ce contexte, une assistance financière importante aux pays pauvres est mise en place par les Etats Unis, et celle-ci est étendue au-delà des pays d'Amérique Latine. C'est ainsi que d'énormes engagements financiers sont pris au profit de plusieurs pays asiatiques, tout particulièrement le Japon, la Corée du sud et Taiwan.²⁴ Ce sont donc des motivations géopolitiques de lutte contre l'expansion du communisme qui ont guidé les autorités américaines vers le soutien des pays les plus démunis. Cet état d'esprit de l'aide est repris quelques temps après par d'autres donateurs notamment le Japon. Ce pays, qui prend le relais de l'aide américaine en Asie dès l'année 1973²⁵, conçoit son aide comme étant le coût de la paix internationale, et en retour une garantie de sa sécurité intérieure. De même, on retrouve ce même objectif de nature géostratégique dans l'esprit du plan Colombo lancé en 1950 par les pays du Commonwealth en faveur du développement des pays du Sud-est asiatique et du continent indien (Gabas et Mainguy, 1998). Du côté de l'ex URSS, on retrouve une conception identique de l'aide dans la mesure où son attribution aux PED a été également fondée sur des motivations géopolitiques. L'aide est conçue comme un outil de politique étrangère au point qu'entre 1954

²² Dans le point IV de son discours d'investiture du 20 janvier 1949, le président américain Truman parle pour la première fois du « sous-développement » et inaugure la première ère du développement (Madaule, 2008 ; Servet, 2010).

²³ La victoire du communisme en Chine en 1949, de même que la guerre de Corée en 1950-1953 ainsi que l'avancée de l'Union soviétique dans le monde inquiètent les USA (Gabas et Mainguy, 1998).

²⁴ Selon Moussa, cité par Gabas et Mainguy (1998, p. 39), Taiwan, la Corée du sud et le sud du Viêt Nam qui, ensemble, représentent 40 millions d'habitants, ont reçu à eux seuls des USA autant que tous les autres habitants des PED non communistes qui sont au nombre de 1150 millions.

²⁵ Dès 1973, on constate une inversion des proportions de l'aide américaine et japonaise en Asie, elle est respectivement de 281 et 415 millions de dollars. Cette tendance dans la région se poursuit et atteint 251 et 3703 millions de dollars en 1993 (Gabas et Mainguy, 1998).

et 1960, l'ex URSS fournissait la moitié de son aide à deux pays, l'Inde et l'Indonésie (Gabas et Mainguy, 1998). Dans le même temps, les seuls pays africains aidés sont la Guinée et l'Éthiopie mais dans des proportions nettement plus faibles²⁶. Nous pouvons donc pratiquement affirmer que dans la période située avant la fin de la guerre froide, l'aide est allouée aux pays pauvres selon des considérations géopolitiques au détriment des besoins des pays aidés. Cette conception de l'aide n'est donc pas de nature à garantir son efficacité dans sa stratégie de mise en œuvre.

Le troisième fait majeur caractérisant l'APD, après la fin de la seconde guerre mondiale, est la décolonisation qui a créé des nations désireuses de développement. En Afrique, l'aide n'a véritablement débuté qu'au cours des années 1960, c'est-à-dire après la vague des indépendances. L'aide dont bénéficie le continent prend plusieurs formes et ses nouveaux donateurs sont principalement l'Union européenne, le Programme des Nations Unies pour le Développement, la Banque Mondiale et les États-Unis, dont l'aide était tournée auparavant vers l'Asie (Daidj, 1998). Dès le début des années 1980, l'aide allouée au continent prendra des proportions importantes au point que celle destinée à la seule sous-région subsaharienne dépasse pour la première fois celle octroyée à l'Asie (Gabas et Mainguy, 1998). Cette tendance à la hausse s'est poursuivie jusqu'au début des années 1990, période où l'aide allouée à l'Afrique subsaharienne enregistre un net recul pour diverses raisons. D'une part, le financement apporté par les grandes puissances pour des raisons stratégiques diminue de manière significative en raison de la fin de la guerre froide, d'autre part, ces pays connaissent eux même des difficultés économiques relatives à la maîtrise de leurs déficits budgétaires et à la réduction de leurs dettes publiques, ce qui les contraint à diminuer leurs efforts en faveur des pays africains. La relance de l'aide publique au développement, en crise à la fin des années 1990, s'effectue grâce à l'adoption en 2000 par la communauté internationale des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Ces objectifs fixés par l'ONU, à l'échéance de 2015, consistent à réduire de moitié l'extrême pauvreté, à combattre les grandes maladies épidémiques ou pandémiques, à assurer un environnement durable, à diminuer la mortalité infantile et à assurer l'éducation primaire pour tous (OCDE, 2003). Cette forme de relance de l'aide a été bien comprise et bien intégrée par de grandes

²⁶ On retrouve la même motivation vingt ans plus tard puisqu'en 1984, sur 3 milliards de versements d'aide du Conseil d'Assistance Economique Mutuelle (CAEM), trois pays recevaient 70% des fonds : le Viêtnam, Cuba et la Mongolie (Gabas et Munguy, 1998).

puissances internationales dans la mesure où elle contribue à la production des « biens publics globaux » qui profitent également aux pays donateurs.

Le quatrième et dernier fait marquant est le financement des « Biens Publics Mondiaux » par l'APD. L'approche géostratégique, ayant influencé l'allocation de l'aide pendant la guerre froide, s'est estompée dans le contexte de la mondialisation : les risques liés aux pandémies et aux catastrophes naturelles régionales ou mondiales, ainsi que la montée du terrorisme sont des préoccupations qui justifient la production des biens publics à l'échelle mondiale. En outre, la « mauvaise gouvernance » ayant caractérisé les pays bénéficiaires en termes de gestion d'APD a conduit les pays donateurs à réorienter une part importante de leur aide vers le financement de la production des biens publics mondiaux (BPM) qui leur profitent également.²⁷ Ce financement se fait, selon Morrissey, Willem Te Weld et Hewitt (2002), au détriment de l'efficacité de l'aide en faveur des pays pauvres dans le sens où ces derniers n'ont pas les mêmes priorités ni les mêmes préférences que les pays développés. La sous-section suivante est donc consacrée au lien étroit entre les BPM et l'APD.

1.2. Le contexte actuel : le lien étroit entre BPM et APD

1.2.1. Les « Biens Publics Mondiaux » : une définition controversée

Pour Samuelson (1954)²⁸, la notion de bien public repose sur deux caractéristiques complémentaires : « la non-rivalité et la non-exclusivité ». Selon lui, la non-rivalité signifie que la consommation du bien par un agent ne diminue pas la possibilité de consommation de ce même bien par un autre agent, et que le coût marginal d'extension du bien à un individu supplémentaire est nul. L'exemple classique est celui de la défense nationale : si une armée protège le pays d'une attaque extérieure, tous les citoyens bénéficient de cette protection. La non-exclusivité signifie qu'aucun consommateur ne peut être exclu de la consommation d'un bien sans coûts d'exclusion élevés. Autrement dit, il n'est pas possible ou techniquement très coûteux d'interdire l'accès de ce bien ou de ce service à ceux qui souhaitent en profiter : c'est

²⁷ L'encouragement à la corruption, les dépenses inutiles, les relations de clientélisme, l'éviction de l'épargne nationale et la mise sous dépendance des gouvernements sont autant d'éléments avancés pour expliquer entre autres cette mauvaise gestion de l'aide par les pays bénéficiaires (Daudin et Ventelou, 2003).

²⁸ Le concept de biens publics a été mentionné pour la première fois par Hume dans *le Traité de la nature humaine* (1739), et ensuite dans *La Richesse des Nations* d'Adam Smith (1776). Mais nous devons le vocabulaire moderne à Samuelson dans son article de 1954 intitulé « *The pure theory of public Expenditure* » (Charnoz et Severino, 2007).

le cas des routes ou de l'éclairage public. Par ailleurs, il importe de préciser que les caractéristiques inhérentes à ces deux notions (non exclusion et non rivalité) rendent très improbable une prise en charge par le marché dans la mesure où il est difficile d'établir des « droits de propriété » ou « droits d'usage » sur ces biens. Ainsi, la défaillance des marchés se situe à trois niveaux: le premier est le manque d'incitation de la part des entreprises privées à produire des biens collectifs où tout agent rationnel a intérêt à être passager clandestin (*free rider*) ; le deuxième est le problème d'évaluation lié à la non-rivalité du bien ; le troisième niveau s'explique par l'existence d'externalités négatives liées aux biens publics. Dans ces conditions, les biens sont produits en quantité sous optimale, ce qui justifie la nécessité d'une intervention publique pour les produire.

Notons que ce raisonnement des biens publics, traditionnellement appliqué à des espaces restreints²⁹ au niveau national est aujourd'hui étendu à un ensemble de biens publics mondiaux. Toutefois, la difficulté de les définir est réelle : si du point de vue « technique » la notion de non exclusion ne semble pas poser de problème majeur, il n'en est pas de même au niveau de la dimension sociale qui résulte avant tout d'un choix politique (Marniesse, 2005). Autrement dit, un bien peut devenir public ou cesser de l'être selon des préférences sociales, ou des contraintes budgétaires, de la part des politiques publiques. Cette difficulté observée au niveau national est amplifiée à l'échelle mondiale par les problèmes que pose l'élaboration de choix sociaux mondiaux (Marniesse, 2005). Cette élaboration peut conduire à une inclusion beaucoup trop large qui ne tient pas compte des ressources disponibles. C'est d'ailleurs cette approche qui est défendue par les tenants d'une définition « sociale » des biens publics mondiaux qui reposent sur la déclaration de 1948 dans le sens où les droits universels humains sont inéluctables.³⁰ C'est à travers cette notion que plusieurs domaines - notamment l'eau, la santé, l'environnement, l'éducation, l'alimentation, voire même la paix et la stabilité dans le monde - doivent selon de nombreux travaux figurer sur la liste des biens publics

²⁹ Kindleberger (1986) note que la notion de biens publics appliquée généralement aux infrastructures économiques (voirie, éclairage public.....) peut se transposer au niveau international. Dans son ouvrage intitulé *World in depression 1929-1939*, l'auteur montre comment les racines de la crise de 1929 se trouvaient dans l'insuffisante production de biens publics susceptibles d'améliorer le bon fonctionnement des marchés mondiaux.

³⁰ « les biens publics mondiaux sont des choses auxquelles les gens et les peuples ont droit, produites et réparties dans les conditions d'équité et de liberté qui sont la définition même du service public, quels que soient les statuts des entreprises qui assurent cette mission. Les droits universels humains et écologiques en sont la règle, les institutions internationales légitimes le garant, la démocratie l'exigence permanente, et le mouvement social la source » F. Lille, association « Biens publics à l'échelle mondiale », www.bpem.org.

mondiaux.³¹ On y retrouve également la lutte contre la pauvreté qui, selon Daudin et Ventelou (2003), ne bénéficie pas seulement aux pauvres mais également au reste de la société dans le sens où son élimination renforce la paix et la stabilité, la santé mondiale et l'efficacité du marché.

Deux problèmes se posent : le premier est celui de la prise en charge, par la communauté financière internationale, des biens publics dont la production doit émaner des pays en développement et que ces derniers ne parviennent pas à financer par manque de ressources nationales. Le deuxième problème est celui de la hiérarchisation des priorités, c'est-à-dire - dans le cas d'une construction « sociale », - la difficile délimitation du champ des biens publics mondiaux en raison de l'absence d'une autorité légitime pour fixer les limites. De plus, cette situation fait intervenir des modes d'interventions très différents du fait que l'on retrouve « *des financements de biens publics nationaux à partir de ressources nationales et internationales, sans coopération nécessaire entre Etats d'une part ; financements globalisés de l'autre* » (Marniesse, 2005, p. 7). Or, l'avantage d'une définition bien circonscrite des biens publics mondiaux est surtout de faire face à des ressources de plus en plus limitées, surtout celles destinées à l'aide publique au développement qui est en net recul. La circonscription de manière restrictive des biens publics mondiaux permettrait de s'assurer d'une meilleure moralisation de la gestion de l'aide aussi bien au niveau des donateurs qu'au niveau des bénéficiaires. Cette logique a abouti à une définition « restrictive » adoptée par le GTIBPM³² qui vise à distinguer les deux types de politiques. Ainsi, ce groupe définit les biens publics mondiaux de la manière suivante³³ :

“IPGs are issues that (i) are deemed to be important to the international community ; (ii) and cannot, or will not, be adequately addressed by individual countries acting alone ; and therefore, (iii) must be addressed collectively on a multilateral basis by both developed and developing countries”.

³¹ Parmi ces travaux, on retrouve ceux de Sen (1983) portant sur la justice sociale où l'auteur met en exergue la notion de « dotations initiales minimales » permettant aux individus de disposer de leur « dignité et de l'expression de leur droits fondamentaux ».

³² Ce Groupe de travail international sur les BPM a été créé en 2003 suite à un accord signé entre la France et la Suède ; son objectif est d'identifier les BPM essentiels du point de vue de la réduction de la pauvreté et de l'intérêt commun au développement durable ; il est chargé également de formuler des recommandations à l'intention des responsables et des autres intervenants sur la manière de les fournir et de les financer.

³³ Source : (Secrétariat du GTIBPM, 2005), cité par Marniesse (2005, p. 8)

Cependant, cette définition est loin de faire l'unanimité. Pour ses tenants, elle a le mérite de circonscrire la production de biens publics mondiaux à un domaine bien délimité qui n'empiète pas sur la question des droits ou de l'aide publique au développement. En d'autres termes, elle permet à l'APD de contribuer à l'amélioration d'un bien public dans les pays où celui-ci est défaillant sans recourir à une production collective pour fournir l'accès à ce bien. Dans cette perspective, le GITBPM établit une liste qu'il juge prioritaire notamment : la paix et la sécurité, le contrôle des pandémies, les biens communs naturels, l'ouverture commerciale, la stabilité financière internationale et la connaissance. Cette liste prend davantage en considération la gestion des externalités à l'échelle globale tout en privilégiant également la gestion des risques liés à la présence des externalités négatives (Marniesse, 2005). Cependant, pour de nombreux observateurs, la mise à l'écart de la définition par construction « sociale » des biens publics mondiaux peut compromettre l'atteinte des OMD fixés en 2000 par l'ONU pour 2015.³⁴ Les tenants de la définition par « construction sociale » affirment également que malgré cette définition restrictive, il existe toutefois de nombreux domaines où l'aide publique au développement est consacrée aux financements de ces biens publics mondiaux. Ce qui explique selon eux l'impact limité de l'aide en raison de la diminution de son volume.

1.2.2. Le financement des « Biens Publics Mondiaux » par l'APD

La définition que nous venons de voir plus haut sur la nature des biens publics mondiaux n'est pas aussi claire et précise que ne le laisse penser le GTIBPM. On relève l'existence de plusieurs domaines où il est difficile de faire la distinction entre les deux politiques : celle de l'aide au développement et celle consacrée aux financements des biens publics mondiaux. Comme nous l'avons souligné plus haut, si le financement de certains BPM semble un enjeu majeur pour le bien être mondial, il n'en demeure pas moins que pour les pays en développement, bénéficiaires de l'aide, il s'agit plutôt d'un aspect secondaire comparé aux obligations immédiates que l'APD est appelée à remplir. Parmi la liste susmentionnée, on peut à titre d'exemple citer le cas de la stabilité financière internationale, l'ouverture commerciale, la sécurité internationale ou bien la question climatique qui s'inscrit

³⁴ Rappelons que le rapport du PNUD (2004) identifie la liste des « biens et maux publics mondiaux » selon la priorité suivante : les guerres interétatiques ; les violences intra étatiques ; la pauvreté, les maladies transmissibles, la dégradation environnementale ; les armes nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques ; le terrorisme ; le crime organisé international.

dans le cadre des biens communs naturels³⁵. Ces domaines profitent davantage aux pays du Nord qu'à ceux en développement dont la priorité repose plutôt sur un besoin de financements devant soutenir une croissance durable, réduire la pauvreté et améliorer les conditions de vie. Ainsi, le financement des biens publics mondiaux par l'APD devient important selon de nombreux travaux : Kaul et *al.* (2002) notent que plusieurs gouvernements contribuent au Fonds mondial pour l'environnement en puisant les fonds dans les budgets consacrés à l'aide ; ensuite, Morrissey, Willem Te Weld et Hewitt (2002) montrent qu'une part importante de l'aide est affectée aux BPM au détriment d'autres types de dépenses d'aide. Si, aujourd'hui, il est difficile d'estimer le montant exact des financements des BPM par l'APD, notons que de nombreuses études donnent un ordre de grandeur qui témoigne d'une tendance en forte progression. Ainsi, Helmut et *al.* (2004) estiment, pour la période 1997-2001, que le financement des biens publics mondiaux par l'APD n'a cessé d'augmenter jusqu'à atteindre 15% de l'aide. Par ailleurs, on relève que, parmi les dépenses mises en avant au niveau des biens publics mondiaux et qui bénéficient de ces financements, ce sont celles ayant trait aux aspects sécuritaires. La part du financement des Etats-Unis dans les biens publics mondiaux estimée à 47%³⁶ - soit presque la moitié des contributions des pays donateurs - témoigne de la prépondérance des variables sécuritaires en raison de son engagement contre le terrorisme international.

En définitive, partant de ce constat général ayant caractérisé l'aide, nous analyserons, dans la deuxième section du chapitre, les fondements théoriques qui ont influencé la vision défendue par les institutions financières internationales dans l'élaboration des politiques d'aide.

2. Les fondements théoriques de l'aide : principales motivations de l'aide et influence de la théorie standard dans les politiques d'allocation d'aide

Dans cette section, nous commençons par exposer les motivations de l'aide identifiées dans la littérature. Ensuite, nous montrons les fondements théoriques ayant influencé

³⁵ On peut noter que dans des domaines cruciaux, tels que la lutte contre le SIDA, qui recouvrent des préoccupations à la fois nationales et internationales, l'APD peut en revanche venir en appui aux financements des BPM.

³⁶ Source : OCDE (2004).

l'allocation de l'aide au niveau international depuis la seconde guerre mondiale. Cette démarche nous permettra de mieux analyser dans la section trois les limites des politiques d'aide dans leur stratégies de mise en œuvre du moins jusqu'en 2000, c'est-à-dire, avant l'adoption des nouvelles conditionnalités.

2.1. Les motivations de l'aide identifiées dans la littérature

Dans cette sous-section, nous nous appuyons surtout sur les travaux de Charnoz et Severino (2007) qui, partant des théories des relations internationales, identifient cinq interprétations de l'aide : la recherche de la puissance, l'exploitation capitaliste, la recherche du bien être matériel, d'intérêts privés et enfin du bien être moral. Nous rappelons brièvement ces différentes interprétations avant de nous interroger sur leur pertinence et leur influence réelle.

2.1.1. Aperçu des principales motivations de l'APD

La première interprétation - la recherche de la puissance - s'inscrit dans le cadre de la théorie néoréaliste. Celle-ci développe la thèse selon laquelle « *la scène mondiale se caractérise par un conflit généralisé (implicite ou déclaré) entre tous les Etats, et dans lequel chacun tente d'accroître sa puissance relative* » (Charnoz, Severino ; 2007, p. 37). De ce fait, l'aide est au service de cet objectif quelle que soit la forme d'allocation aux pays bénéficiaires.³⁷ Elle est donc conçue par les pays donateurs comme étant un instrument d'influence et de puissance qui leur permet, à ce titre, d'entretenir la loyauté politique des pays bénéficiaires.³⁸ Cette loyauté à l'égard des pays donateurs permet à ces derniers d' « *avoir accès aux matières premières de ces pays, à acquérir des nouveaux marchés susceptibles d'améliorer leur balance des paiements, et à renforcer en conséquence la*

³⁷ L'aide peut se décliner selon plusieurs dimensions : économiques, politiques, culturelles, sécuritaires, humanitaires, alimentaires, etc.

³⁸ De Gaulle écrit dans ses mémoires : « Pour éviter qu'une influence étrangère (américaine ou soviétique) ne se substitue à celle de la France, pour que les peuples africains parlent notre langue et partagent notre culture, nous devons les aider » (Charnoz et Severino (2007). De même on peut relever que toute la politique américaine d'aide impulsée par le président Truman au lendemain de la seconde guerre mondiale s'explique par des enjeux politiques (Gabas, Munguy ; 1998).

compétitivité de leurs économies ». ³⁹ La seconde interprétation de l'aide repose quant à elle sur la théorie néo-marxiste où les pays du nord utilisent la cause du développement pour conquérir et aliéner le sud. A ce titre, l'aide allouée aux pays en développement par les pays capitalistes permet « l'exploitation générale » de ces pays dits « périphériques » dans le sens où les pays donateurs parviennent à avoir la main mise sur les secteurs clés de leurs économies. A l'inverse, la troisième motivation de l'aide, qui repose sur la théorie néolibérale, met plutôt en exergue la recherche du bien être matériel commun aux pays donateurs et bénéficiaires. Ce courant néolibéral s'appuie sur les théories traditionnelles du commerce international où les échanges améliorent, toute chose égale par ailleurs, la position des nations concernées. Ainsi, les pays bénéficiaires de l'aide « *seront les clients de demain et des partenaires dans la gestion des problèmes communs (santé, environnement.....)* » (Charnoz, Severino ; 2007, p. 38). De ce point de vue, l'aide apparaît comme étant « *un investissement d'intérêt commun* » du fait qu'elle est bénéfique à toutes les parties. La quatrième interprétation s'appuie sur la théorie libérale classique qui réfute la notion de « *coopérations mutuellement bénéfiques* » des Etats et avance plutôt celle « *des individus et des groupes d'intérêts privés qui agissent à leur profit* ». Cette théorie développée par l'école du public choice ⁴⁰ montre que les politiques publiques prônées par les Etats obéissent souvent à des logiques et des normes particulières : elles ne peuvent « *voir le jour que si un segment de la société en bénéficie et a su imposer sa volonté. Dès lors l'APD peut être interprétée comme une rente au service d'agents privés* » (Charnoz, Severino ; 2007, p. 39) ». Ainsi, l'aide octroyée par les pays donateurs s'inscrit dans ce contexte et « l'aide liée » ⁴¹ en constitue un fort témoignage. La cinquième et dernière interprétation de l'aide est celle qui relève d'un « accomplissement moral » de la part des pays donateurs. Ici, l'aide aux pays pauvres est considérée comme désintéressée et répond à des considérations purement éthiques. De plus, l'accroissement de la pauvreté et l'aggravation des écarts entre pays riches et pays pauvres conduisent le public des pays donateurs à approuver cette mobilisation de l'aide en faveur des

³⁹ Van de walle (1999) souligne dans « repenser l'aide à l'Afrique » que l'affectation de l'aide pour des raisons politiques et économiques se fait souvent au détriment de son efficacité dans la mesure où les pays donateurs renforcent la souveraineté de certains régimes corrompus.

⁴⁰ Cette école fut fondée par Tulloc et le prix Nobel Buchanan.

⁴¹ On appelle « aide liée » dès lors que son octroi est conditionné à l'achat de biens et services par le pays bénéficiaire dans le pays donateur » (Charnoz et Severino, 2007). Ainsi, en obligeant les pays bénéficiaires à se fournir dans un pays qui n'est pas nécessairement compétitif, cette pratique réduit la valeur de l'aide et par ricochet elle réduit son efficacité.

pays en développement.⁴² La grande majorité des citoyens de ces pays donateurs considère ce soutien de l'aide comme étant un devoir de solidarité mais également comme un « acte de repentance, de réparation d'une faute (esclavagisme, colonialisme...) ».

Au vu de ces différentes interprétations de l'aide que nous venons de relater, nous pouvons souligner la difficulté de cerner avec exactitude les principales motivations des Etats dans l'allocation de l'aide. Toutefois, nous pouvons nous appuyer sur les faits majeurs de l'aide déjà évoqués plus haut (*cf.* section 1) pour faire ressortir les motivations dominantes de l'allocation de l'aide.

2.1.2. Les motivations dominantes des politiques d'aide

Dans la pratique, les motivations des dirigeants et décideurs politiques en matière d'allocation d'aide sont nombreuses et complexes. Cependant, si nous nous référons aux faits majeurs que nous avons soulignés plus haut (*cf.* section 1), nous pouvons remarquer l'influence des intérêts nationaux et des groupes de pressions spécifiques des pays donateurs. Autrement dit, les priorités des pays donateurs semblent être des facteurs plus décisifs dans la répartition de l'aide par rapport aux besoins des pays bénéficiaires. Le mode d'affectation adopté par les pays donateurs depuis la fin de la seconde guerre jusqu'au début des années 1980 fait ressortir une prépondérance des considérations géostratégiques au détriment des besoins des pays aidés (Charnoz, Severino ; 2007). Cette approche peut donc être rattachée à la théorie néoréaliste mettant en avant la recherche de puissance par le biais de l'aide. Toutefois, dès le milieu des années 1980 - suite à la crise de la dette - jusqu'au début des années 1990, caractérisées par la fin de la guerre froide, nous pouvons avancer l'influence de la théorie classique libérale qui met en exergue la poursuite d'intérêts privés - par l'individu ou groupe d'individus - dans les politiques d'allocation d'aide.⁴³ Nous analyserons plus loin de manière un peu plus détaillée l'influence de cette approche sur les institutions financières

⁴² Une enquête réalisée dans les pays de l'OCDE montre que le niveau du soutien du public à l'aide s'échelonne entre 70 et 95%, avec une moyenne de 81,4% pour les treize pays examinés (Donnell, Solignac Lecompte et Wegimont, 2003).

⁴³ Si Charnoz et Severino (2007) montrent que c'est de la théorie néolibérale que se sont fortement inspirées les institutions financières internationales pour justifier la motivation de l'aide des pays donateurs au profit des pays en développement, Cartier-Bresson (2010) montre au contraire que c'est plutôt la théorie libérale classique qui a été l'instigatrice des politiques préconisées par les institutions financières internationales pendant cette période.

internationales dans les stratégies de mise en œuvre des politiques d'aide. En revanche, la théorie dite « idéaliste » qui se veut morale - où l'aide serait allouée de manière désintéressée - doit être relativisée du fait qu'il n'existe pas de corrélation entre le soutien du public et le niveau du volume de l'APD.⁴⁴ Autrement dit, les décisions des autorités politiques, en particulier celles portant sur l'allocation de l'aide et la coopération internationale pour le développement, sont très peu influencées par l'opinion publique. Cependant, il importe de souligner que dès le début des années 2000, les motivations de l'aide ont pris une autre tournure en raison du caractère lié aux aspects sécuritaires. Les principaux bailleurs notamment les USA- premier bailleur de l'aide en volume - accordent une importance particulière aux aspects relatifs à la sécurité mondiale. Ainsi, l'allocation de l'aide, en l'occurrence en Afrique subsaharienne, s'inscrit davantage dans cette logique sécuritaire⁴⁵. Ainsi, la plupart des donateurs accordent une part importante de l'aide aux domaines qui relèvent de la santé publique mondiale. Ce choix s'explique par le fait que la mondialisation, caractérisée par une ouverture et concurrence généralisée, implique une libre circulation des marchandises mais aussi des personnes⁴⁶. Cet aspect renforce d'ailleurs notre hypothèse du financement des biens publics mondiaux par l'APD.

2.2. La vision des institutions financières internationales dans les politiques d'allocation d'aide : la prédominance de la théorie standard

2.2.1. Les fondements microéconomiques des programmes d'aide

Rappelons que dès le début des années 1960, l'aide au développement est orientée essentiellement vers des projets industriels de grande ampleur dont les performances économiques se sont révélées décevantes (Charnoz et Severino, 2007). Face à ce constat

⁴⁴ La même enquête (Donnell, Solignac Lecompte et Wegimont, 2003) relève que le soutien du public à l'APD en Norvège dans les années 1990, a atteint 88% pendant qu'au même moment le ratio APD/RNB déclinait ; de même au Canada la baisse de l'APD a coïncidé avec une hausse du soutien ; en Grande Bretagne l'enquête a montré l'absence de corrélation entre APD et soutien du public ; et enfin au Japon l'enquête révèle que malgré une corrélation positive qui semble se dessiner depuis peu, on s'aperçoit que la baisse de l'APD est plus que proportionnelle au déclin du niveau de soutien.

⁴⁵ Le terrorisme et l'islamisme trouvent dans les terres africaines en déshérence un terrain fertile ; et les attentats contre les ambassades américaines de Dar et Salam et Nairobi ayant préfiguré ceux de septembre 2001, font prendre conscience aux bailleurs de fonds qu'abandonner l'Afrique aux désordres de guerres civiles représente une réelle menace pour la sécurité mondiale (Brunel, 2005).

⁴⁶ Les risques sanitaires liés à l'émergence et à la persistance de plusieurs maladies en Afrique (Sida, Ebola, paludisme, etc...) ont fait qu'une part non négligeable de l'aide a été ponctionnée pour financer la lutte contre ces maladies transmissibles.

d'échec, la communauté des bailleurs a réorienté son aide pendant les années 1970, dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. Les chocs pétroliers de 1973/1974 et 1979/1980 ainsi que la hausse des taux d'intérêt ont contribué à augmenter le poids de la dette des pays en développement compromettant en conséquence les effets escomptés. Cependant, on impute principalement cet échec à un « excès de dirigisme » des politiques suivies en matière d'aide au développement (Boyer, 2001). Plus précisément, ces politiques défendaient le postulat selon lequel le progrès se confond avec l'industrialisation (Charnoz et Severino, 2003), et par conséquent l'aide publique au développement devait favoriser l'accumulation du capital. Toutefois, devant l'échec des économies planifiées, incapables de faire face à la crise de la dette des années 1980, cette stratégie d'industrialisation par « import-substitution » est alors remise en cause. Ce paradigme est alors abandonné au profit du consensus dit « de Washington » devenu le modèle de référence économique des années 1980 et 1990.⁴⁷ Ce nouveau paradigme est fondé sur les thèses du public choice (PC) focalisées sur la recherche du prix d'équilibre, c'est-à-dire un équilibre qui est atteint à « *partir de l'action d'individus rationnels, calculateurs, et utilitaristes* » (Chavance ; 2007, p. 4). Il s'inscrit ainsi à l'opposé du précédent en confiant l'accumulation du capital au secteur privé et non plus aux autorités publiques. Dans cette perspective, l'APD doit inciter les pays bénéficiaires à se reformer par des prêts conditionnés à la mise en place de « programmes d'ajustement structurel ». En conséquence la rigueur monétaire et budgétaire devient la condition absolue de l'accès au crédit. Ce consensus de Washington, caractérisé par d'importantes réformes institutionnelles et politiques, s'est accéléré avec la mise en place de la facilité d'ajustement structurel (FAS) durant la décennie 1990 ainsi qu'avec la facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) mise en œuvre depuis 1999 (Hugon, 2009). Au total, Il s'agit d'un paradigme conçu pour une économie de marché accordant peu de place aux dimensions sociales et institutionnelles des pays bénéficiaires de l'aide.

2.2.2. Les fondements macroéconomiques et la performance de l'aide : la gouvernance comme préalable

Suite à l'impact limité des politiques fondées sur le paradigme du consensus de Washington - que l'on analysera un peu plus loin (*cf.* chap. 2) - l'économie du changement

⁴⁷ Le consensus de Washington (*cf.* Williamson, 1994) repose entre autres sur : une politique budgétaire restrictive, un ajustement de taux de change assurant la compétitivité des exportations, la libéralisation, l'ouverture commerciale, la privatisation des entreprises publiques et la garantie stricte des droits de propriété.

institutionnel propose d'intégrer la « diversité des environnements institutionnels propres à chaque nation ». Plusieurs économistes, toutes tendances confondues, intègrent l'idée selon laquelle des institutions efficaces sont nécessaires pour garantir le succès des économies de marché (Chavance, 2007). Certains « auteurs néolibéraux sont même allés plus loin en affirmant que la qualité des institutions est vitale non seulement pour la relance de la croissance mais surtout pour le développement » (El Morchid, 2010, p. 2).⁴⁸

Ainsi, dès l'année 1999, le programme de recherche des institutions financières internationales, notamment de la Banque mondiale, élargit sa réflexion à l'ensemble des dysfonctionnements institutionnels concernant la gestion des affaires publiques⁴⁹. On s'intéresse donc davantage à la relation entre la gouvernance et l'efficacité de l'aide. Ainsi, devant l'efficacité limitée de l'aide, plusieurs questions se posent sur le rôle de la mobilisation du facteur capital (et du travail) dans le processus d'une croissance durable. Ce constat a conduit à d'autres éléments de réflexion notamment ceux avancés par North (1994) pour qui ce sont les institutions en vigueur dans les sociétés qui concourent ou non à la croissance :

« Ces institutions sont les contraintes établies par les hommes qui structurent les interactions humaines. Elles se composent de contraintes formelles (comme les règles, les lois, les constitutions), de contraintes informelles (comme des normes de comportement, des conventions, des codes de conduites auto-imposés) et des caractéristiques de leur application » (North, 1994, p. 361).

Par conséquent, c'est la confiance que les individus ont dans le respect des règles au niveau de l'ensemble de la société qui sécurise les transactions et les anticipations des acteurs (North, 1994). Dans ces conditions, les institutions financières internationales montrent que l'outil approprié pour asseoir cette confiance dans les pays bénéficiaires de l'aide est la bonne gouvernance. Ainsi, l'octroi de l'aide sera conditionné à la bonne gouvernance qui dès lors sera considérée comme un préalable à la croissance économique. A cet effet, les donateurs vont contraindre les pays en développement à reformer en profondeur leurs institutions pour asseoir les bases de la bonne gouvernance.

⁴⁸ L'auteur cite le cas d'Acemoglu, Johnson et Robinson (2004) ainsi que Rodrick, Subramanian et Trebbi (2002).

⁴⁹ Cité par Cartier-Bresson (2010, p. 111-127)

2.2.2.1. Définition de la « gouvernance »

La gouvernance est définie comme étant « *l'exercice, pour le bien commun, de l'autorité par les traditions formelles et informelles et par les institutions* » (Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999). Pour ces auteurs, sa dimension opérationnelle se divise en trois grandes catégories : d'abord le processus par lequel le gouvernement est sélectionné, contrôlé et remplacé ; ensuite la capacité du gouvernement à mettre en œuvre des politiques publiques appropriées ; enfin le respect par les citoyens et par le gouvernement des règles qui organisent leurs interactions. Du point de vue microéconomique, elle se traduit par sa capacité à mettre de l'ordre, à limiter les conflits et à permettre la réalisation des gains mutuels liés aux transactions⁵⁰. Dans cette perspective, elle représente « *les règles du jeu qui régissent les différentes formes de transactions et chaque système de gouvernance possède son système incitatif pour faire respecter la règle* » notamment la concurrence par les prix sur les marchés, le respect des contrats entre les firmes et l'obéissance à la hiérarchie dans les administrations. Du point de vue macroéconomique, son efficacité est fonction de la participation active de la société civile dans les projets collectifs dans le sens où celle-ci détermine la demande de politique publique tout en contrôlant la quantité et la qualité de l'offre. Pour Stiglitz (2000), cette implication est possible dans une société plus juste, moins inégalitaire, qui favorise le développement du capital humain - à travers l'accès aux services publics - ainsi que le capital social. La gouvernance est évaluée à travers des indicateurs⁵¹ qui s'intéressent précisément à six domaines : la voix et la responsabilisation, la stabilité politique et l'absence de violence, l'efficacité du gouvernement, la qualité de la réglementation, l'Etat de droit, et enfin le contrôle de la corruption. En se référant à cette définition, on peut donc se demander si le concept de gouvernance n'est pas spécifique aux pays développés.

2.2.2.2. La pertinence de la gouvernance : un concept mieux adapté aux pays développés ?

En théorie, plusieurs facteurs conditionnent l'assise ou l'efficacité de la gouvernance, et cela quelle que soit la société considérée. Le premier facteur est la nécessaire existence

⁵⁰ En microéconomie, le terme de gouvernance remonte au milieu des années 1980 avec les travaux d'O. Williamson.

⁵¹ Ces indicateurs prennent des notes comprises entre moins 2,5 et plus 2,5. Plus la note s'approche de 2,5 plus la qualité des institutions s'améliore (El Morchid, 2010).

d'un régime ayant une légitimité intellectuelle qui autorise une adhésion idéologique (Lordon, 1997). Autrement dit, la société a besoin d'un régime de politique économique qui, selon cet auteur, devrait s'appuyer ou s'enraciner dans un ensemble de référence théoriques identifiables et ayant une origine savante. Une telle approche peut permettre de promouvoir un environnement politique, économique et social favorisant l'émergence de la gouvernance. Le deuxième facteur est la « formalisation des règles » pour garantir le respect des critères relatifs à une bonne gouvernance : on peut citer entre autres le respect de la démocratie, de la propriété, des lois, du fonctionnement des marchés etc. Le troisième facteur favorable à la gouvernance repose sur un certain nombre de critères notamment : un degré relativement important de « dépersonnalisation des systèmes de régulation sociale », une liberté de l'individu basée sur les droits impersonnels et un mérite reconnu quelle que soit son origine, et enfin des conflits politiques et sociaux encadrés par des règles formelles (Meisel et Ould Aoudia, 2007).

Or, il importe de préciser que l'ensemble de ces caractéristiques est plutôt proches des pays développés. Dans ces pays, on s'aperçoit qu'un « *degré de formalisation et d'application effective des règles formelles recoupe pour l'essentiel la bonne gouvernance qui caractérise de fait les systèmes de régulations sociales* » (Meisel et Ould Aoudia, 2007, p. 16). Ces conditions ont conduit de nombreux auteurs à conclure que le concept de gouvernance ne peut s'appliquer que dans les sociétés riches, démocratiques et apaisées, c'est-à-dire, faiblement conflictuelles (Cartier-Bresson, 2010). Cette approche, montrant que la bonne gouvernance (qui s'explique par la formalisation des règles) est corrélée positivement avec le niveau de développement du pays, s'inscrit également dans l'analyse effectuée par la Banque mondiale (Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999). C'est pour cette raison que les institutions de Bretton woods proposent aux pays en développement « la bonne gouvernance » comme étant le facteur clé du décollage économique. Il s'agit d'un outil décalqué des institutions existantes dans les pays développés. Autrement dit, la prescription faite par les bailleurs aux pays en développement, sous forme d'injonction, consiste à demander à ces derniers de procéder à des changements institutionnels en vue d'adopter des systèmes formalisés de régulation économique, politique et sociale. Cependant, la non appropriation par les pays bénéficiaires des réformes préconisées par les bailleurs en raison des contraintes propres aux pays bénéficiaires explique largement les raisons de cet échec. Ces contraintes ont été mises en exergues par de nombreux travaux.

2.2.3. *L'absence d'input anthropologique : l'analyse de Mahieu (1990)*

Les institutions de Bretton Woods occupent une place prépondérante dans la politique de l'allocation d'aide publique au développement. Toutefois, elles conceptualisent les stratégies de sa mise en œuvre « *sans le moindre input anthropologique* » (Mahieu, 1990, p. 9) des pays bénéficiaires. Autrement dit, les remèdes qu'elles préconisent pour ces pays sont universels et ne tiennent pas compte des particularités propres des pays aidés. De ce fait, le « *calcul utilitariste* » prôné par les bailleurs dans la mise en place de la politique d'aide ne devient en réalité qu'un « *calcul résiduel qui n'a de pertinence que pour le solde du calcul effectué sous contrôle social* » (Mahieu, 1990, p. 12). Ainsi, Mahieu distingue deux systèmes de contraintes qui caractérisent « *l'agent économique africain par rapport à ceux qui vivent dans des systèmes plus individuels* » (Mahieu, 1990, p. 12) : la contrainte étatique et la contrainte communautaire. Selon lui, ces deux contraintes se superposent et créent un équilibre très instable. Nous relevons que la contrainte communautaire – qui d'ailleurs est spécifique à chaque pays – est souvent ignorée dans les stratégies de mise en œuvre des politiques d'aide. Pour l'auteur les contraintes prises en considération par les bailleurs dans le diagnostic des pays bénéficiaires de l'aide sont communes aux pays en développement⁵².

L'auteur assimile ces obligations communautaires - que l'on retrouve dans la plupart des sociétés africaines et aux Comores (sous diverses formes) - à « *des transferts communautaires* ». Ceux-ci apparaissent comme des taxes imposées par les communautés à leurs ressortissants et sont plus importantes que les taxes étatiques. Ces transferts prennent plusieurs formes, notamment en « *nature, travail, temps et en monnaie* »⁵³, et s'effectuent directement ou indirectement⁵⁴. Selon l'auteur, les plus importantes et les plus onéreuses sont les tutorats et surtout les festivités liées aux funérailles. Le tutorat se manifeste par « *le transfert d'enfants, du ménage parental à un ménage exerçant la fonction de tuteur* ». Selon

⁵² Ces contraintes concernent une offre illimitée et une très faible demande sur le marché de travail ; un rationnement de crédit sur le marché de la monnaie ; un rationnement de devises en raison du déséquilibre du commerce extérieur sur le marché des devises ; et sur le marché des biens on relève : les pénuries, l'insuffisance de capitaux privés et le rationnement technologique (Lucas, 1989 ; Mahieu, 1990).

⁵³ Outre les transferts monétaires, il y a : les transferts en nature qui se matérialisent par l'envoi des vivriers et l'échange des plats ; les transferts en travail au moment des temps forts de la saison agricole ; et les transferts en temps lors des grandes circonstances (festivités, funérailles, maladies) et qui sont remboursés une fois que l'occasion se présente (Mahieu, 1990).

⁵⁴ Mahieu (1990) montre que « des agents émetteurs (individus ou ménages) effectuent des transferts directs (auprès des ménages ou individus) ou indirect par (l'intermédiaire d'une communauté) » ; ils se font souvent dans le sens des ménages installés en ville en directions des ménages installés en zone rurales.

Guillaume et Vimard (1988)⁵⁵, « *le lignage traditionnel est le principe fondateur de la circulation des enfants* » dont la scolarisation demeure la principale motivation du tutorat compte tenu de son coût très élevé. S'agissant des transferts liés aux funérailles, « *elles peuvent représenter l'équivalent d'un salaire mensuel pour un cadre moyen compte tenu des coûts de la cérémonie et des gratifications à apporter à certains ressortissants* » (Mahieu, 1990, p. 41). Des cotisations sont à cet effet consignées sur un registre de condoléances et sont fonction du degré du lien de parenté avec le défunt mais également du statut du donateur. Notons que dans le cas des Comores, ce sont les festivités liées surtout au « grand mariage » (cf. chap. 6, section 1.1.2.) et aux funérailles qui demeurent les plus coûteuses. S'agissant du coût élevé des funérailles, cet aspect est confirmé par un intellectuel comorien à qui nous avons posé la question suivante :

Que pensez-vous des dépenses liées aux funérailles ?

« Les coûts liés aux funérailles prennent de jour en jour des proportions folles et cela est devenu inquiétant pour toute la société. Leurs caractères excessifs démontrent le côté contraignant de la coutume. Les « hommes accomplis » vous obligent toujours par des pressions sournoises et des remarques désobligeantes à enterrer, en grande pompe et à coup de millions de francs comoriens, un proche parent qui ne vous a pas téléphoné pour annoncer la date de sa mort ».

Entretien du 10 mai 2013.⁵⁶

Enfin, Mahieu (1990, p. 35) précise que « *la satisfaction totale aux obligations collectives est un préalable au calcul économique individuel* », et de ce fait « *les activités consacrées aux traditions sociales et rituelles sont prioritaires en termes d'affectation du temps par rapport à l'agriculture vivrière, et encore plus par rapport aux cultures de rente* ».

Au total, l'auteur estime que ces contraintes compromettent l'ensemble de la production dans le sens où ces « *contraintes sur le temps et les biens déterminent l'élasticité*

⁵⁵ Cité par Mahieu (1990, p. 42).

⁵⁶ Entretien réalisé auprès d'un professeur d'Université et essayiste comorien.

de la production par rapport aux prix, aux primes, au revenu, de même que les rapports échangeables/non échangeables, privé/public » Mahieu (1990, p. 17).

En définitive, l'auteur relève à travers cette analyse l'incapacité de la Banque mondiale à intégrer dans les politiques d'aide l'expérience anthropologique et les déséquilibres spécifiques des économies africaines. Ces aspects justifient à cet effet l'échec des politiques d'aide qui se traduit par des « *omissions inévitables dans l'ajustement* [et par]-*une multiplication d'effets pervers*. Il exonère par ailleurs la Banque mondiale de cette faiblesse à prendre en compte les réalités africaines vu ses complexités sociales (Mahieu, 1990). Au point que l'auteur aboutit à la conclusion selon laquelle l'Afrique doit choisir entre coutume et développement.⁵⁷ Cette conclusion nous semble un peu radicale compte tenu des résultats décevants obtenus dans le cadre de l'application des programmes d'ajustement. De plus la crise financière des années 1997-1998 a révélé qu'un « excès de marché » peut nuire également au développement (Boyer, 2001). A cela s'ajoute le fait que « la formalisation » des règles dans ces pays en développement se heurte souvent à de nombreux obstacles liés au fonctionnement traditionnel des sociétés considérées. Dans la section suivante, nous développerons les obstacles auxquels se sont heurtés les pays en développement pour asseoir la gouvernance.

3. Les limites de l'approche standard face à la complexité de la relation entre règles formelles et informelles.

Dans cette section, nous commençons par rappeler l'échec des politiques d'aide issues du consensus de Washington en nous appuyant, d'une part, sur de nombreux travaux théoriques portant sur l'efficacité de l'aide et, d'autre part, sur le constat observé dans plusieurs « régions en développement » ayant appliqué rigoureusement les politiques d'ajustement préconisées par les institutions financières internationales. Dans un deuxième temps, nous montrons que la « formalisation » des règles - ou les changements institutionnels - recommandée par les institutions de Bretton Woods s'est heurtée à de nombreux obstacles liés à la prédominance des institutions informelles ainsi que le comportement des autorités

⁵⁷ Il convient de souligner que cette approche de l'auteur a sensiblement évolué dans ses récents travaux - Ballet et Mahieu (2003) - qui intègrent la dimension institutionnelle comme étant un facteur important dans le processus de développement économique des pays bénéficiaires de l'aide.

nationales notamment les élites. Dans la troisième et dernière sous-section, nous montrons que l'objectif central de l'aide, en l'occurrence la lutte contre la pauvreté, n'a pas été atteint et cela malgré l'application scrupuleuse des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel par les pays bénéficiaires de l'aide.

3.1. L'éclatement du « consensus de Washington »

Nous avons souligné plus haut que dans les années 1980 l'échec des politiques d'aide a été attribué essentiellement à un « excès de dirigisme » (Boyer, 2001). Cependant, les remèdes issus du consensus de « Washington » et recommandés aux pays en développement n'ont pas permis à ces derniers de redresser leurs économies. Au contraire, les programmes se sont soldés par un échec spectaculaire : si « *la stabilisation a relativement réussi (maîtrise de l'inflation, réduction de déficit budgétaire et de l'encours de la dette, dépréciation du taux de change réel)*, [il convient de souligner que] *les résultats sont plus incertains et inégaux en termes de réformes structurelles et de croissance durable* » (Hugon, 2009, p. 85)⁵⁸. D'ailleurs, d'un point de vue théorique, la nature des débats engagés par de nombreux travaux sur l'efficacité de l'aide témoigne l'échec des politiques qui ont été mises en place pendant les années 1980/1990 sous l'influence des institutions financières internationales. On peut, entre autres, citer les travaux de Boone (1995), qui constituent le point de départ des débats contemporains sur l'efficacité macroéconomique de l'aide. Ces travaux montrent que l'aide est purement consommée sans effet significatif sur l'investissement ni sur les indicateurs de développement humains.⁵⁹ Berg (1997) va plus loin et avance que « *plus l'aide s'accroît, plus les effets négatifs se multiplient et deviennent déstabilisateurs* » (Berg, 1997, p. 87). Le débat sur l'efficacité de l'aide s'est ensuite poursuivi sur la qualité des politiques économiques menées par les pays bénéficiaires. Elles demeurent pour Burnside et Dollar (1997)⁶⁰ la clé de voute de l'efficacité de l'aide. Plus précisément, ces auteurs défendent l'idée selon laquelle l'aide a un impact positif sur la croissance si « la qualité des politiques

⁵⁸ Ces échecs ont conduit les bailleurs à infléchir leurs politiques d'aide à l'égard de l'Afrique en adoptant depuis 2000 les objectifs du millénaire pour le développement. Néanmoins, il est prématuré de porter un jugement sur les résultats de ces objectifs même si tout laisse à croire que ces derniers ne seront pas atteints d'ici 2015 notamment réduire de moitié la part de la population qui souffre de la faim et celle dont le revenu est inférieur à un dollar par jour (Servet, 2007). Nous analyserons de manière approfondie ces nouvelles conditionnalités dans le chapitre 3.

⁵⁹ Plusieurs travaux concluent le contraire en affirmant que l'aide peut améliorer à long terme les indicateurs de développement humain en l'absence de réelle dynamique de croissance (Charnoz et Severino, 2007).

⁶⁰ Durbarry et al (1998) appuient cette thèse en montrant à leur tour que l'aide a un effet positif sur la croissance dans un environnement macroéconomique stable.

macroéconomiques est saine », c'est-à-dire si, ces politiques incluent entre autres la maîtrise de l'inflation, l'équilibre budgétaire, l'ouverture au commerce international et le contrôle de la corruption. Ces auteurs montrent en conséquence les répercussions de ces politiques sur la réduction de la pauvreté en affirmant que celle-ci « est plus rapide si l'aide privilégie les pays très pauvres ayant des politiques économiques et des institutions de qualité » (Burnside et Dollar ; 2000, 2004)⁶¹.

D'un point de vue pratique, soulignons qu'en dépit d'une application rigoureuse de ces programmes d'ajustement, plusieurs faits majeurs révèlent les limites des programmes dans de nombreuses régions du monde. Plus précisément, l'Amérique Latine a vu sa croissance économique ralentir fortement et durablement, la transition vers l'économie de marché des pays de l'Est s'est faite de manière douloureuse et l'Afrique subsaharienne a enduré une longue période de récession (Charnoz et Severino, 2003).⁶² La crise financière des années 1997-1998 a également accéléré la fin de ce paradigme unique. Ainsi, dès la fin des années 1990, on assiste à une crise aigue du « consensus de Washington » en raison de la hausse du chômage, de la croissance des inégalités, de la fragilité des institutions financières et sociales, et de l'instabilité des politiques (Boyer, 2001). Pour Boyer, l'éclatement en 1998 du « consensus de Washington », qui gouvernait la conception des organisations internationales en matière de développement, a conduit à la recherche d'une nouvelle voie dépassant le dilemme Etat/marché. Il affirme en conséquence, à travers les échecs enregistrés en matière de politique d'aide au fil des ans, que ni les conceptions interventionnistes, ni la vision libérale n'ont réussi en termes de politique d'aide au développement (Boyer, 2001).

3.2. Gouvernance et efficacité de l'aide : les principaux obstacles

Les conditions relatives à la mise en œuvre de la gouvernance comme préalable à l'efficacité de l'aide ont été, en apparence, remplies par de nombreux pays bénéficiaires. Cependant la « formalisation des règles » imposées aux pays en développement n'a pas

⁶¹ Pour certains travaux, il existe d'autres facteurs qui, une fois prises en considération, influencent l'efficacité de l'aide. Il s'agit notamment : de « l'effet sur la démocratie » (Svensson, 1999) ; de la « vulnérabilité structurelle des pays bénéficiaires » et de l' « instabilité politique » (Guillaumont et Chauvet, 2001) ; ou encore des « situations post-conflits » (Collier et Hoeffler, 2002).

⁶² En guise d'exemple, ces auteurs notent que le taux moyen de croissance du PIB en Amérique Latine est passé de 5.8% dans les années 1970 à 2.4% au cours de la période 1980-2000. Le taux de croissance moyen du PIB par tête est quant à lui passé de 3.3% dans les années 1970 à 0.6% dans les années 1980-2000.

permis d'améliorer l'efficacité de l'aide dans ces pays. Autrement dit, cette gouvernance n'a pas donné les résultats escomptés en termes de réduction de pauvreté (cf. Section 3.3 infra). Dans les faits, on relève qu'il existe un fossé entre l'adoption de ces règles formelles par les pays en développement et leur réelle mise en application. En effet, les systèmes de régulations sociales - dominés par les institutions coutumières - prédominent sur les règles formelles dans le sens où ces systèmes sont bien ancrés dans la société et en constituent le ciment. Les fonctionnements traditionnels continuent massivement de prévaloir malgré la formalisation des règles financées essentiellement par les fonds d'aide au développement. A cela s'ajoute le rôle ambigu joué par les élites et les autorités nationales locales dans la mise en œuvre des réformes. Après avoir montré plus haut l'éclatement du « consensus de Washington » et ses conséquences, nous montrons ci-dessous que « la formalisation des règles » n'a pas permis de réduire le niveau de la pauvreté dans la mesure où elle s'est heurtée à de nombreux obstacles liés à la prédominance des règles coutumières et à l'absence d'appropriation des réformes par les autorités nationales et par les élites.

3.2.1. Les obstacles liés aux changements institutionnels : la prédominance des règles informelles

De nombreux pays bénéficiaires de l'aide ont joué le jeu en mettant en place les institutions appropriées en matière de gouvernance mais ces changements institutionnels se sont heurtés à une forte résistance de la population locale. Ce blocage résulte de l'importance des règles informelles, qui a entraîné de nombreuses conséquences au niveau de l'assise de la gouvernance dans les pays bénéficiaires de l'aide⁶³. On retrouve par exemple le rôle passif que joue l'Etat sur « *sa capacité à réduire l'incertitude et à diffuser de la confiance pour tous les agents* » (Meisel et Ould Aoudia, 2007, p. 24). Ces auteurs précisent que les capacités de coordination-anticipation des Etats et la formalisation des règles apparaissent comme un élément clé de la croissance à long terme, donc du processus de décollage économique. Or, il se trouve que ces questions n'ont pas été résolues par la gouvernance instituée dans ces pays sous l'influence des bailleurs- surtout dans le domaine des droits de propriétés foncières pour des sociétés pourtant en majorité rurales. Ainsi, la formalisation des règles se trouve surtout

⁶³ Il convient de souligner qu'en dehors de ces blocages d'ordre informel et spécifiques aux pays bénéficiaires de l'aide, Cartier-Bresson (2004) note que la vision de la gouvernance défendue par Williamson visant à réduire les coûts de transaction n'est que très partiellement présente dans l'analyse de la banque mondiale alors que celle-ci demeure la principale instigatrice de la gouvernance dans les pays en développement.

confrontée à la spécificité de ces pays dominés par les institutions informelles. Ces dernières s'expriment sous plusieurs formes selon ces auteurs : d'abord l'individu n'a de sens que par l'appartenance héritée de la communauté qui peut se présenter sous la forme du clan, du village ou de la famille. La position de l'individu, voire même sa promotion sociale, est déterminée par son capital social. Les relations sociales, économiques et politiques s'établissent sur la base des relations personnelles. Ensuite les différentes structures de l'Etat (administrations centrales, collectivités etc.) et du secteur privé (entreprises) sont indissociablement liées aux personnes qui les dirigent. Enfin l'instabilité politique permanente empêche une meilleure visibilité de la part de tous les acteurs surtout économiques. Nous détaillerons davantage ces aspects dans la partie deux de la thèse en nous appuyant sur l'exemple des Comores. Soulignons que certains travaux, notamment ceux de Chang (2001), relativisent le rôle joué par ces spécificités locales plus ou moins controversées en montrant que l'échec peut être imputé à un manque de temps permettant aux réformes de s'enraciner.⁶⁴ Toutefois, l'auteur n'a pas précisé le temps nécessaire à l'appropriation des réformes devant permettre aux pays bénéficiaires de l'aide de surmonter les handicaps institutionnels qui empêchent l'efficacité de l'aide et donc le décollage économique de ces pays. A ces obstacles d'ordre coutumier, auxquels la mise en place de la gouvernance s'est heurtée au niveau de l'ensemble de la société ou de la population locale, s'ajoute le rôle ambigu joué par les élites ainsi que les autorités nationales locales dans ce processus de changement institutionnels.

3.2.2. Les obstacles liés à l'appropriation des réformes : le rôle ambigu joué par les élites et les autorités nationales locales

Concernant les élites, celles-ci sont censées accompagner les réformes devant amorcer le décollage économique des pays en développement. Pourtant, si certains travaux montrent que le rôle des élites n'entrave pas les efforts de changement institutionnels engagés dans ces pays, d'autres au contraire estiment qu'il constitue de sérieux obstacles⁶⁵. Plus précisément,

⁶⁴ Chang (2001) considère par exemple que les changements institutionnels intervenus dans les pays aujourd'hui dit développés se sont inscrits dans un long cheminement. Pendant ce temps de nombreux obstacles ont été rencontrés par ces pays avant de parvenir à disposer d'institutions fiables, cohérentes, efficaces et durables. Cet auteur estime que cet aspect doit être intégré dans l'appréciation des résultats obtenus par ces pays en développement dans le cadre des changements institutionnels relatifs à la mise en place de la gouvernance.

⁶⁵ Les travaux d'Evans (1995) portant sur l'autonomie encastrée dégagent une vision positive dans le rôle joué par les élites dans le processus de développement alors que les travaux d'Olson (1982) et Haber (2002) portant respectivement sur les coalitions distributives (ou cartels prédateurs) et le capitalisme de copinage montrent en

ces élites forment des groupes particuliers disposant d'une position de force qui leur permet d'agir sur toutes les sphères de la vie économique, sociale et politique. De plus, ces groupes parviennent à se partager les principales ressources du pays pour se doter en conséquence des moyens nécessaires leur permettant de déstabiliser l'équilibre des pouvoirs dès lors que leurs intérêts se trouvent compromis. En d'autres termes, ces groupes deviennent puissants, et donc incontournables dans l'exercice de pouvoir, dans le sens où ils parviennent à trouver un terrain d'entente avec la coalition dominante. Sur le plan économique, les ressources accumulées par ces élites renforcent les inégalités et sont également sources de gaspillage en raison des luttes de pouvoir entre factions. Des gaspillages qui se répercutent sur le système économique du pays et qui posent en conséquence un problème de justice sociale compte tenu du coût que doit supporter l'ensemble de la population⁶⁶. Notons que la prédominance des élites se matérialise par exemple à travers des arrangements dans l'attribution des marchés publics, y compris ceux qui concernent les projets financés par les prêts accordés dans le cadre de l'aide publique au développement. Au total, il convient de préciser que les arrangements interpersonnels et informels qui caractérisent le mode de fonctionnement des élites dans les pays en développement compromettent aussi de manière sérieuse les performances économiques de ces pays.

S'agissant des autorités nationales locales, nous pouvons nous demander si l'engagement qu'elles prônent dans la réalisation des réformes est décisif. « La formalisation » mise en œuvre par les pays bénéficiaires de l'aide sous l'influence des IBW répond à des motivations autres que celles voulues par les donateurs.⁶⁷ L'acceptation des réformes par les autorités politiques nationales permet à ces dernières de maintenir des relations privilégiées avec les bailleurs de fonds et surtout de capter l'aide au développement qui demeure une rente importante pour elles ainsi que la survie de leurs régimes politiques. Dans ce contexte, sous peine de perdre le financement, elles choisissent de s'inscrire favorablement dans ces réformes préconisées par les bailleurs. Toutefois, ce soutien ne sera pas visible sur le terrain car cet engagement des autorités n'est pas concret auprès de la

revanche que la cause fondamentale de résistance aux changements institutionnels est en grande partie liée à la prédominance des élites (Meisel et Ould Aoudia, 2007).

⁶⁶ Meisel et Ould Aoudia (2007) précisent que ces coûts peuvent se traduire par des prix élevés, une mauvaise allocation des dépenses publiques, une moindre qualité des services publics etc.

⁶⁷ Les institutions financières internationales exigent des changements institutionnels radicaux dans le fonctionnement de la société pour que l'impact de l'aide soit réel en termes de réductions de pauvreté.

population, voire même au niveau des instances législatives⁶⁸. Dans ces conditions, les réformes passent aux yeux de la population comme étant extérieures et imposées par les IFI. Ce comportement (des autorités politiques) s'explique surtout par le contenu des programmes qui remettent souvent en cause un certain nombre de droits acquis de la part des agents de l'Etat. Cette attitude a favorisé la résistance aux changements institutionnels de la part de la population notamment les catégories qui relèvent des agents de l'Etat en l'occurrence les fonctionnaires et ceux des entreprises publiques⁶⁹. Bien que ces réformes soient considérées comme importantes dans le cadre du redressement de ces pays bénéficiaires de l'aide, elles ne le sont en réalité que sur le papier. Autrement dit, les programmes adoptés par les pays bénéficiaires de l'aide dans le cadre de la bonne gouvernance notamment en matière de privatisations, de libéralisation commerciale, de contrôle de la corruption, de respects de lois, sont contournés et ne sont pas effectivement appliqués (Meisel, Ould Aoudia ; 2007).

Outre l'attitude des élites et des autorités nationales, nous pouvons relever un autre facteur de nature à freiner l'appropriation des réformes : il s'agit du coût engendré par la mise en place de ces nouvelles institutions ainsi que celui de leur fonctionnement ou de leur pérennisation. Ces aspects constituent une contrainte financière importante à laquelle ces pays se trouvent également confrontés, ce qui explique en grande partie les difficultés de mise en œuvre de ces institutions. Meisel et Ould Aoudia (2007) précisent à cet effet que les prescriptions faites aux pays en développement par les IFI supposent que ces pays disposent des moyens nécessaires en termes de ressources financières et humaines⁷⁰. Cette approche de l'absence des ressources humaines est aussi abordée par Berg (2003) estimant que ce facteur constitue le problème majeur de l'appropriation. En d'autres termes, l'auteur précise qu'en dépit de toutes les réflexions fondamentales menées sur l'efficacité de l'aide, le renforcement des capacités locales a toujours été relégué au second rang alors que cet aspect est crucial

⁶⁸ Dans certains pays bénéficiaires de l'aide, les réformes préconisées par les bailleurs seront adoptées sans qu'elles fassent l'objet d'un débat aux parlements (Berg, 1997).

⁶⁹ Il convient de souligner que l'Etat est le principal employeur dans la plus part des pays à faible revenu touchés par les réformes des IFI. De plus les mesures de variation de change (dévaluation) avec ses éventuels effets néfastes au niveau de la population ont poussé les autorités nationales à se montrer discrets dans le soutien de ces réformes.

⁷⁰ Ces auteurs soulèvent une autre contrainte à l'appropriation des réformes : celles-ci ouvrent des droits (et notamment des droits de propriété) à tous les citoyens sur une base égalitaire. Pour ces auteurs cette « exigence porte un ferment de déstabilisation des systèmes sociaux ».

pour faciliter l'appropriation des réformes préconisées par les IFI⁷¹. Or, pour avoir une aide efficace, les pays bénéficiaires ont besoin de s'appropriier les réformes, et cela nécessite également un « changement radical de paradigme » en inversant le processus tel qu'il est aujourd'hui. Autrement dit, « il faut se baser sur les attentes des bénéficiaires et non sur celles des donateurs⁷² ». Au total, bien que l'amélioration de la gouvernance demeure un préalable à une croissance dynamique, une enquête menée sur vingt quatre pays d'Afrique subsaharienne dont les Comores, fait apparaître un constat d'échec quant à la capacité de ces pays à améliorer la qualité de leurs institutions politiques et économiques⁷³. La question que l'on se pose maintenant est d'analyser si cette absence de mesures appropriées en matière de gouvernance dans ces pays est de nature à compromettre un des objectifs principaux de l'aide : la réduction de la pauvreté.

3.3. Efficacité de l'aide et réduction de pauvreté

Avant d'analyser l'impact de l'aide en termes de réduction sur la pauvreté, nous allons définir dans un premier temps le concept de pauvreté. L'idée sous-jacente à cette démarche est que le recul éventuel de la pauvreté dépend de la définition que l'on peut lui donner.

3.3.1. Définition du concept « pauvreté »

Le concept de « pauvreté » est abordé dans la littérature sous plusieurs angles en raison de son caractère multidimensionnel : pauvreté de potentialités, de conditions d'existence et d'ordre économique. On distingue en général deux types de pauvreté : la pauvreté relative et la pauvreté absolue. La première renvoie à un seuil de pouvoir d'achat relatif en proportion du revenu moyen de la population. La seconde fait référence à la définition d'un seuil de pouvoir d'achat défini par l'accès aux besoins essentiels. L'objet de l'aide publique au développement dans la période récente est de réduire la pauvreté absolue

⁷¹ Berg (2003) précise que le problème relatif aux renforcements de capacités est particulièrement visible et aigu dans les pays tels que le Népal, le Cambodge et presque tous les pays de l'Afrique subsaharienne.

⁷² Sources : Déclaration du ministre danois de la coopération lors du 1^{er} forum panafricain de renforcement des capacités en octobre 2001.

⁷³ Enquête citée par El Morchid (2010).

afin de permettre à chaque individu de s'assurer un niveau minimum. Il existe cependant une réelle difficulté à mesurer le minimum requis. Pour y parvenir, cela revient très exactement à définir un seuil de subsistance physique devant être transformé en termes de pouvoir d'achat. Toutefois, les besoins essentiels que l'individu doit satisfaire « *vont bien au-delà des nécessités physiques et comprennent une dimension sociale largement dépendante des niveaux de développement atteints et des préférences individuelles et collectives* » (Rapport 2006, Jacquet, p. 58). Dans ce contexte, on distingue plusieurs approches théoriques d'évaluation. On peut citer entre autres les travaux du philosophe Rawls (1971) mettant en exergue la notion de « biens premiers sociaux ». Ces derniers constituent des ressources de base pour lesquelles chaque individu doit pouvoir utiliser selon ses préférences tout en respectant la notion d'équité dans la détention de ces biens. Sen (1985) se situe dans la continuité de ces travaux même s'il se refuse d'utiliser la notion de « biens premier » pour évaluer le bien être humain. Il estime que l'espace d'évaluation ne doit pas porter uniquement sur l'utilité, ni sur les « biens premiers » ou les ressources en général. Il propose plutôt une évaluation fondée à partir de ce que les individus sont en mesure de réaliser, c'est-à-dire les opportunités réelles de fonctionnement qu'il qualifie de « capacités de base »⁷⁴. Autrement dit, pour Sen, l'évaluation du bien être et donc de la pauvreté repose sur les capacités de l'individu : à savoir les libertés réelles qui lui permettent de choisir et d'orienter son existence. La conception de la pauvreté relève en conséquence d'un manque de « fonctionnements potentiels » ou de « capacités ». Sen montre que cette définition de « capacités » accordant une place de choix aux libertés individuelles doit s'accompagner des institutions garantes de l'égalité de capacités. C'est pour cette raison que Sen évoque l'importance de la démocratie pour concilier les notions de liberté et d'égalité. D'où l'intervention de l'Etat pour garantir le respect de la démocratie et corriger les défaillances du marché. Cette approche développée par Sen va être à l'origine de la mise en place de l'indicateur de développement humain qui a le mérite de prendre en compte, dans l'évaluation du bien être, outre le revenu par habitant, la longévité et l'accès à l'éducation. Si on admet par hypothèse que le niveau de développement humain est corrélé positivement à celui de la pauvreté on peut, dans ce cadre, analyser l'efficacité de l'aide en termes de réduction de la pauvreté en s'appuyant sur le niveau de l'IDH.

⁷⁴ La capacité est définie comme étant « un ensemble des vecteurs de fonctionnements, qui indique qu'un individu est libre de mener tel ou tel type de vie » (Sen, 1992, p. 66). Il importe de souligner ici la distinction entre « capacité » ou « fonctionnements potentiels » et fonctionnements accomplis qui constituent le bien être de l'individu.

3.3.2. *L'efficacité de l'aide en termes de réduction de la pauvreté : un lien à relativiser*

Le concept de pauvreté que nous venons de définir soulève plusieurs interrogations sur les politiques devant être menées par les pouvoirs publics. Ces politiques doivent être cohérentes et doivent cibler davantage les domaines susceptibles d'influer sur la réduction de la pauvreté. Parmi ces domaines, on trouve le respect de la démocratie qui constitue un facteur clé dans le processus du développement. Or, l'enquête mentionnée plus haut souligne l'échec des pays d'Afrique subsaharienne dans le domaine de la gouvernance. Cet échec nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements sur la relation entre efficacité de l'aide et réduction de la pauvreté. Plus précisément, nous estimons que le lien entre l'aide et la réduction de la pauvreté doit être relativisé pour plusieurs facteurs.

D'abord, il convient de souligner que la relation entre aide et réduction de pauvreté a été analysée par de nombreux travaux notamment ceux de Collier et Dollar (2001, 2002) ainsi que ceux de Kosack (2003). Si, selon ces travaux, l'aide a un effet positif en termes de réduction de la pauvreté, il n'en demeure pas moins qu'en Afrique subsaharienne, les faits indiquent le contraire dans la mesure où les indicateurs sociaux (dont l'éducation et la santé) ne cessent de s'effondrer depuis une dizaine d'années (Noguès, 2009). Si le nombre de pauvres a diminué au niveau mondial entre 1981 et 2001 (Noguès, 2009), le taux de pauvreté en Afrique subsaharienne (50%) n'a pas diminué depuis vingt cinq ans⁷⁵. Ce constat est aussi partagé par Brunel (2005) qui relève qu'un pauvre sur trois vit en Afrique subsaharienne contre un sur dix dans les années 1980.

Ensuite, la réduction de la pauvreté ne passe pas nécessairement par la croissance. Plusieurs travaux remettent en cause cette approche en montrant que l'aide a un effet direct sur la réduction de la pauvreté via la promotion de la santé, de l'éducation et de l'accès à l'eau (Burnside et Dollar, 1998 ; Gomanee et *al.*, 2003). Ces auteurs mettent plus précisément en évidence l'influence positive de l'aide sur la baisse de la mortalité infantile. Autrement dit, ces travaux montrent que l'aide peut améliorer dans le long terme les indicateurs de

⁷⁵ Sources : Noguès (2009). L'auteur précise également que le nombre de très pauvres qui gagnent en moyenne moins de 0,70 dollars par jour a pratiquement doublé, passant de 200 à 380 millions de personnes, et qu'en 2015 un tiers du milliard de pauvres du monde habitera l'Afrique subsaharienne.

développement humain en l'absence de réelle dynamique de croissance. Cependant, cette approche ne peut être efficace que si les institutions garantes du bien commun jouent pleinement leurs rôles. Or, dans le cas des pays en développement notamment ceux de l'Afrique subsaharienne qui semblent les plus concernés par la question de la pauvreté, cette condition semble difficile à remplir en raison de la faiblesse aigüe qui caractérise les institutions de ces pays. Nous comptons, à ce titre, nous appuyer sur l'exemple des Comores pour étayer cette approche même si l'on admet qu'il ne peut être représentatif de l'ensemble du sous-continent.

Enfin, même si certains travaux (Jacquet, 2006) estiment qu'il est fondamental de replacer la lutte contre la pauvreté dans le contexte des politiques de croissance, il importe de souligner que la croissance ne suffit pas pour la réduire. C'est plutôt l'articulation entre stratégies de croissance et redistribution des richesses qui peut garantir le recul de la pauvreté (Bourguignon, 2004). Nous verrons dans la partie deux de la thèse que, dans le cas des Comores, cette redistribution, qui s'effectue à travers les contraintes communautaires, notamment la réalisation des obligations coutumières, n'a pas permis de faire reculer le niveau de pauvreté.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons commencé à donner quelques éléments explicatifs de l'impact limité de l'efficacité des politiques d'aide.

D'abord, nous avons montré que parmi les faits ayant marqué l'APD (reconstruction européenne, opposition Est/Ouest d'après guerre, décolonisation, financement des BPM) au cours de ces six dernières décennies, l'approche géostratégique a largement influencé l'allocation de l'aide pendant la guerre froide. La prépondérance des variables stratégiques au détriment des variables de besoins a influencé en partie l'efficacité des politiques d'aide. Après la fin de la guerre froide, cette approche géostratégique s'estompe au profit d'une approche sécuritaire. Celle-ci se traduit par le financement des BPM - par l'APD - qui profite également aux pays donateurs. Cependant, compte tenu de la définition controversée des BPM, nous avons montré que ce financement se fait au détriment de l'efficacité de l'aide en faveur des pays pauvres. En effet ces derniers n'ont pas les mêmes priorités que les pays développés.

Ensuite, nous avons relevé l'influence de la théorie standard dans la mise en place des politiques d'aide par le biais du consensus dit de « Washington ». Ce paradigme, conçu pour une économie de marché et accordant peu de place aux dimensions sociales et institutionnelles des pays bénéficiaires de l'aide, présente à cet effet de nombreuses limites. Nous avons montré, à titre d'exemple, que les politiques d'aide mises en place en ASS n'ont pas permis de réduire la pauvreté qui, comme indiqué plus haut, constitue le principal objectif de l'aide.

Enfin, nous avons montré que les politiques d'aide se sont heurtées à de nombreux obstacles notamment ceux relatifs à l'appropriation des réformes préconisées par les IBW. L'éclatement du consensus de Washington en 1998 traduit l'échec des programmes de stabilisation et d'ajustement structurels recommandés aux pays bénéficiaires de l'aide par les IBW. Pour illustrer cet échec, nous nous proposons, dans le chapitre qui suit (*cf.* chap. 2), d'étudier de manière plus détaillée les politiques d'aide mises en place aux Comores dans le cadre du PAS.

Chapitre 2 : Application et limites du consensus de Washington aux Comores

Introduction

En nous appuyant sur les faits majeurs ayant caractérisé l'aide durant les six dernières décennies, nous avons montré dans le premier chapitre les fondements théoriques ayant influencé les institutions internationales dans leurs politiques d'allocation d'aide. Ces institutions ont posé un certain nombre de conditionnalités devant être remplies par les pays en développement parmi lesquelles les PAS ou la mise en place de la bonne gouvernance considérée comme étant un facteur clé pour l'efficacité de l'aide. Toutefois, les réformes préconisées par les bailleurs n'ont pas produit les effets escomptés en termes de croissance durable et de réduction de la pauvreté. Au contraire, nous avons vu que la situation économique de nombreux pays s'est dégradée (*cf.* chap. 1, section 3.1). Pour étayer ces faits, nous nous appuyons dans ce chapitre sur le cas des Comores pour analyser l'impact des politiques d'ajustement structurel sur l'amélioration de la croissance et la réduction de la pauvreté.

A cet effet, nous nous proposons dans une première section de passer en revue les objectifs poursuivis par ces politiques de stabilisation et d'ajustement structurel en vue de redresser les agrégats macroéconomiques du pays. Ensuite, dans une deuxième section nous analysons les résultats obtenus en termes d'amélioration de la croissance et de la réduction de la pauvreté. Pour cela, nous illustrons l'échec des politiques préconisées par les bailleurs en ayant recours à une étude économétrique. Dans la troisième et dernière section du chapitre, nous montrons les limites de ces réformes, avant de tirer les principaux enseignements relatifs aux politiques d'ajustement structurel aux Comores. Ces enseignements nous permettront (chap. 3) de nous demander si les nouvelles conditionnalités prônées par les bailleurs à partir de la fin des années 1990 sont de nature à pallier les insuffisances relevées dans les politiques d'ajustement structurel. Nous verrons que devant l'échec annoncé des objectifs du millénaire pour le développement (Servet, 2007 ; Rapport Nations Unies/OMD, 2011), ces nouvelles conditionnalités ne parviendront pas à améliorer l'efficacité de l'aide.

1. Les objectifs du programme de stabilisation et d'ajustement structurel aux Comores

Dans cette section, nous présentons dans un premier temps le niveau de l'endettement du pays qui a conduit les autorités comoriennes à entreprendre des démarches auprès des IBW en vue de signer un accord dans le cadre du PAS. Dans un deuxième temps, nous montrons les objectifs assignés aux autorités nationales en termes de mesures de stabilisation et de politique d'ajustement structurel.

1.1. Examens de quelques agrégats économiques avant la mise en place du PAS aux Comores en 1991

Le constat réalisé avant la mise en place du PAS aux Comores en 1991 fait ressortir une dette totale insoutenable liée principalement à une mauvaise gestion des finances publiques. Ce niveau d'endettement aura des conséquences économiques et sociales fâcheuses sur l'ensemble du pays. Dans cette sous-section, nous nous proposons de passer en revue le niveau de la dette extérieure, ensuite celui de la dette intérieure, et enfin d'analyser les conséquences liées à ce niveau d'endettement.

1.1.1. L'endettement extérieur du pays pendant les années 1980 : un niveau jugé excessif

En 1982, la dette extérieure totale des Comores est estimée à 27,8 millions de dollars. En 1985, elle est évaluée à 105 millions de dollars, soit 64% du PIB (Rapport Banque mondiale, 1986). En 1988 - trois ans avant la signature du PAS - elle est passée à 199 millions de dollars, soit 419,5% par rapport aux exportations des biens et services (Rapport annuel zone franc, 1993). A cette même année, le ratio de la dette par rapport au produit national brut (PNB) est évalué quant à lui à 97% (Rapport annuel zone franc, 1993). Ce poids de la dette jugé excessif⁷⁶ résulte de plusieurs facteurs.

⁷⁶ Le régime révolutionnaire ayant dirigé le pays de 1975 à 1978 a laissé une dette extérieure totale de l'ordre de 6 milliards de francs comoriens, soit 15 millions de dollars (Guébourg, 1993). En passant à 199 millions de dollars en 1988, nous remarquons que celle-ci a été multipliée par treize en l'espace de 10 ans, soit un taux de croissance annuelle moyen de 29,5%.

Il y a d'abord l'insuffisance des recettes d'exportations liée essentiellement à la chute des cours des produits de rentes (vanille, girofle, ylang-ylang). La chute de 1984 fut d'ailleurs la plus brutale dans le sens où elle marque le début d'une récession économique caractérisée par des taux de croissance de 2,4% en 1985/87 et 1% en 1988 contre un taux d'accroissement démographique annuel moyen de 3,1% (Rapport annuel zone franc, 1993 ; Dubois, 1997). Par ailleurs, il importe de souligner que malgré la crise mexicaine de 1982 mettant fin aux prêts sans conditionnalités fortes, la spirale d'endettement du pays a commencé véritablement à exploser pendant la période allant de 1979 à 1984⁷⁷. Plus exactement, de nombreux prêts des pays arabes ont servi à financer en grande partie l'investissement public et tout particulièrement les infrastructures routières.

Il y a ensuite la faible mobilisation des ressources intérieures liée, d'une part, à la récession économique enregistrée pendant cette période des années 1980, d'autre part, à de nombreux handicaps spécifiques aux services fiscaux. Parmi ces handicaps on peut citer - outre une base fiscale limitée - l'absence d'un plan comptable national pourtant nécessaire à la tenue de la comptabilité des entreprises, la faible qualification du personnel des impôts ainsi que les moyens réduits en termes de fonctionnement des services de recouvrements. Sur ce dernier aspect, il convient de préciser que les recouvrements des impôts pendant cette période s'effectuent essentiellement dans la capitale du pays. Cette faible mobilisation de recettes est aussi renforcée par certaines pratiques du régime de l'époque : des domaines d'activités importants générateurs des revenus étaient difficilement imposables dans la mesure où ils étaient sous l'emprise de l'armée.⁷⁸ Ce qui correspondait à un manque à gagner considérable pour le budget de l'Etat même s'il nous est difficile d'avancer un ordre de grandeur. A cela s'ajoute un accroissement régulier du nombre des fonctionnaires et des dépenses de biens et de services. Concernant les fonctionnaires, ils sont passés de 700 en 1977 à près de 8000 en 1989 - soit une progression annuelle moyenne de 21,5%⁷⁹. Ceci a entraîné une forte

⁷⁷ Notons que la période antérieure à 1982 - c'est-à-dire avant la crise mexicaine - a favorisé l'endettement des pays en développement en raison de l'importance des pétrodollars qui cherchaient preneurs. Rappelons que le prix du baril suite aux chocs pétroliers de 1973/74 et de 1978/79 a été respectivement multiplié par quatre et par deux.

⁷⁸ De 1978 à 1989 le régime doit son assise politique à des mercenaires eux même soutenus par le régime d'apartheid sud-africain. Ces mercenaires avaient une main mise sur : le commerce d'alcool et de cigarettes, l'hôtellerie, les sociétés de gardiennage, les villas en location et une grande ferme pilote appelée « *Sangani* ».

⁷⁹ En Août 1977, l'Etat comorien comptait 2200 fonctionnaires mais depuis cette date le régime révolutionnaire s'est séparé de 1500 d'entre eux pour pouvoir faire face à l'afflux des réfugiés de Madagascar, aux constructions des collèges et des routes. Ces constructions ont permis de relever le taux d'investissement public à 44% des dépenses de l'Etat (Guébourg, 1993).

augmentation de la masse salariale et des dépenses de biens et services. Il convient de préciser que les dépenses de fonctionnement ont à elles seules augmenté de presque 30% de 1985 à 1989 (Rapport zone franc, 1989), à un moment où le pays connaissait une récession économique.

En définitive, ces deux catégories de facteurs qui expliquent, d'une part, les faibles ressources extérieures, d'autre part, la faible mobilisation de recettes intérieures, combinées à l'augmentation des dépenses courantes, ont conduit les autorités nationales à recourir davantage aux prêts bilatéraux et multilatéraux. Ces prêts ont alourdi le poids de la dette pour atteindre un niveau insoutenable comme l'indiquent les ratios de dette extérieure que nous avons mentionnés plus haut.

1.1.2. Une dette intérieure très élevée et difficile à cerner

La structure de la dette intérieure comprend principalement des arriérés de paiement envers le personnel de l'Etat (fonctionnaires et contractuels), les fournisseurs de biens et services ainsi que certains organismes sociaux tels que la caisse de prévoyance sociale, la caisse de retraites, les hôpitaux etc.⁸⁰ Son évaluation depuis les années 1980 fait l'objet de nombreux débats dans le sens où elle est difficile à cerner, surtout en ce qui concerne la part relative aux biens et services. Plus précisément, la dette réelle des fournisseurs est controversée dans la mesure où les critères utilisés par les services de dépenses du Ministère des Finances sont moins rigoureux en termes d'engagements, de procédures et de paiements. Autrement dit, « *l'Etat peut continuer à régler des factures auprès de certaines entreprises pour des équipements non livrés et des travaux jamais réalisés* » (Alwatwan Mag, avril 2012, p. 9). Les fausses factures ou les factures surévaluées en raison de l'inexistence des procédures d'appel d'offre sont une règle (Msa, 2001). Cette façon de faire, volontairement entretenue, a été un moyen pour le gouvernement d'assurer des transferts des revenus budgétaires pour les entreprises soutenant sa politique (Msa, 2001). Ainsi, ce manque de maîtrise et de rigueur dans la gestion de la dette intérieure a contribué considérablement à son gonflement au point qu'à la fin des années 1980, les autorités politiques ont été contraintes de

⁸⁰ Cette dette intérieure comprend également l'avance faite au Trésor public par la Banque centrale des Comores (BCC) conformément au statut de celle-ci qui stipule que l'Etat peut obtenir une avance d'un montant cumulé ne pouvant excéder 20% de la moyenne des recettes budgétaire des trois dernières années (Accord de coopération monétaire, 1979).

geler les fonds particuliers déposés auprès du Trésor public par les entreprises publiques et les particuliers (Rapport zone franc, 1993). En 1988, la dette intérieure est estimée à 10,5 millions de dollars (Rapport ministère des Finances, 1990, cité par Msa).⁸¹

1.1.3. Les conséquences économiques et sociales du fardeau de la dette

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le niveau d'endettement devient excessif à la fin des années 1980 et entraîne des conséquences économiques et sociales multiples : au niveau interne, on note une accumulation des arriérés de paiements envers le personnel de l'Etat, ses fournisseurs et certains organismes sociaux. Plus précisément, les arriérés de salaires, qui au cours de la fin des années 1980 sont estimés entre trois à cinq mois par an, ont conduit à des mécontentements sociaux importants à un moment où l'Etat demeure le premier employeur du pays. De plus, la détérioration des déficits publics a contraint l'Etat à recourir à des emprunts forcés auprès des entreprises publiques et à laisser s'accumuler les arriérés de paiement. Cette situation a contribué à la dégradation de ces entreprises alors que celles-ci souffraient déjà d'une mauvaise gestion. L'insolvabilité de l'Etat s'est également traduite par un gonflement de la dette publique auprès des entreprises privées mettant celles-ci en difficulté. En conséquence, cela a entraîné des baisses importantes au niveau des recettes budgétaires. Au niveau externe, le pays ne parvient pas à faire face à ses engagements consistant à payer les échéances de ses créanciers, ce qui a conduit à une accumulation d'arriérés de paiement extérieurs. En conséquence, de nombreux projets financés par les bailleurs de fonds ont été suspendus et cela a conduit à une chute des investissements publics et par ricochet à une baisse continue de la croissance économique.

Au total, devant cette dégradation économique et sociale caractérisée par l'incapacité de l'Etat à honorer ses engagements internes et externes, les autorités nationales du pays se sont rapprochées, dès le début de l'année 1989, des institutions de Bretton Woods. Le but était de solliciter les financements permettant de résoudre la crise conjoncturelle et structurelle que traverse le pays. Cependant, avant la conclusion du PAS ayant permis au pays de bénéficier des prêts concessionnels, un certain nombre de conditionnalités de nature à restructurer

⁸¹ Malgré la décision de geler les fonds particuliers déposés au trésor public et les règlements effectués en 1987 et en 1989 par le ministère de la coopération française en vue d'apurer cette dette, celle-ci a été évaluée au début des années 1990 entre 7,5 à 25,3 millions de dollars, une fourchette assez importante qui dépend de la méthode retenue pour l'estimation (Msa, 2001).

l'ensemble de l'économie ont été exigées par le FMI et la Banque Mondiale. L'acceptation de ces conditions préalables a permis la signature entre les autorités nationales et les institutions de Bretton Woods d'un PAS couvrant la période allant de 1991 à 1994. Cet accord avait porté sur un montant de cinq millions de dollars dont trois millions déboursés par la Banque Mondiale et deux millions par le FMI.⁸²

Avant d'analyser un peu plus loin (section 2) l'impact de ce PAS sur la croissance et la réduction de la pauvreté aux Comores, nous allons passer en revue les objectifs fixés par ce programme.

1.2. Les objectifs poursuivis en termes de « Programme d'Ajustement Structurel » (PAS)

Nous nous proposons de rappeler dans un premier point les objectifs poursuivis de manière générale par un PAS dans le cadre des IBW. Ensuite, nous montrons les objectifs assignés aux autorités nationales dans le cadre des mesures de stabilisation. Enfin, nous présentons les objectifs poursuivis en termes de politique d'ajustement structurel.

1.2.1. Les objectifs du PAS selon la vision du FMI et de la Banque Mondiale

Le Programme d'Ajustement Structurel imposé aux pays bénéficiaires de l'aide a pour but d'inciter ces derniers à une restructuration globale de leurs économies en vue de rétablir l'équilibre des indicateurs macroéconomiques. Il s'agit plus précisément de réduire les déficits budgétaires et extérieurs, de maîtriser le niveau de l'inflation et de libéraliser l'économie, etc. Pour y parvenir, les autorités nationales doivent dissocier deux types de problèmes : le premier concerne la crise financière à laquelle le pays est confronté et qui exige des réponses immédiates ou à très court terme qui se traduisent par des mesures de stabilisation en vue de réduire la demande globale. Ces mesures passent tout particulièrement par des politiques monétaires, budgétaires ou de change bien orientées. Elles ciblent directement le revenu et l'emploi des salariés du secteur public et parapublic en procédant à des réductions de salaires et de subventions. Elles provoquent également des augmentations de prix par le biais du changement de la fiscalité ou de la dévaluation. Le deuxième problème relève des distorsions structurelles de l'économie. Il s'agit ici d'apporter des réponses de

⁸² En plus de ces montants, il convient de préciser que le FMI et la Banque mondiale avaient prévu de déboursier respectivement près de neuf et trois millions d'euros pour la période 1994-1996 (Rapport Zone Franc, 1993).

moyen et long terme visant à accroître l'offre globale. Ce volet qui correspond à « l'Ajustement Structurel » comprend « *des mesures telles que la baisse des droits de douane, la suppression des distorsions dans les prix agricoles, la déréglementation des marchés financiers et la privatisation des entreprises publiques* » (Morrisson, 1995, p. 11).

Si ces deux types de programmes c'est-à-dire de stabilisation et d'ajustement structurel, respectivement mis en place par le FMI et la Banque Mondiale, peuvent être en principe, engagés de manière séparée, il convient de souligner qu'ils se chevauchent souvent dans de nombreux pays en développement. En conséquence, ils suscitent des fortes résistances au sein de la population. Toutefois, il importe de relever que les mesures relatives à la stabilisation sont plus sensibles que celles liées à l'ajustement structurel.⁸³ Dans le cadre des Comores nous distinguons dans l'analyse ces deux catégories de mesures au niveau des objectifs affichés par les autorités nationales d'un commun accord avec les institutions financières internationales. Cette distinction va nous permettre dans la partie suivante de mieux cerner les raisons de l'échec de ces politiques d'aide.

1.2.2. Les objectifs assignés aux autorités comoriennes en termes de mesures de stabilisation

En matière de politique de stabilisation le pays s'est fixé d'un commun accord avec les institutions de Bretton Woods plusieurs objectifs qui couvrent aussi bien les aspects relatifs à la politique budgétaire qu'à la politique monétaire. En ce qui concerne le volet budgétaire, les mesures préconisées sont censées agir sur les instruments traditionnels afférents à ce domaine notamment les dépenses publiques, les prélèvements obligatoires et dans une certaine mesure le niveau du déficit public lui-même. L'objectif qui sous-tend cette démarche est de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses et à une amélioration des recettes de l'Etat. A cette fin, les mesures engagées se focalisent essentiellement sur l'assainissement de la fonction publique et sur l'amélioration de l'assiette fiscale. Plus exactement, il est demandé aux autorités nationales de réduire la masse salariale, de geler les intégrations et les titularisations des agents de la fonction publique, de licencier une catégorie d'agents et d'anticiper le départ à la retraite pour un certain nombre de fonctionnaires. Toutefois, cette réduction du personnel

⁸³ Les mesures de stabilisation ont un impact immédiat puisqu'elles cherchent à réduire la demande le plus rapidement possible. Elles suscitent en conséquence des réactions qui peuvent être violentes de la part de la population. En revanche, les réformes d'ordre structurel s'inscrivent dans le long terme et leur application demande plus de temps et « l'effet de choc » est généralement plus faible pour la population.

de la fonction publique est proposée dans un cadre de départ volontaire moyennant des indemnisations ou par des redéploiements en fonction des besoins de chaque service. De même, au niveau de l'amélioration des recettes, les autorités locales se sont engagées à une augmentation de l'ordre de 15% pendant la période triennale du programme, c'est-à-dire de 1991 à 1994 (Rapport Zone franc, 1993). A cet effet, une hausse des impôts sur le revenu et les bénéfices est prévue. En ce qui concerne le volet monétaire, le programme va recourir à une modification du taux de change en vue de favoriser les exportations et donc l'excédent commercial. Ainsi, la dévaluation du franc comorien intervenu en janvier 1994 aura comme objectif de viabiliser les comptes extérieurs du pays. Ce volet monétaire intègre aussi dans ses objectifs la maîtrise de l'inflation tout en tenant compte de la nécessité de répondre aux besoins de financement croissants de l'économie.

Au total, l'objectif recherché à travers ces mesures de stabilisation est de maîtriser l'inflation, d'améliorer la compétitivité économique et de contenir le déficit budgétaire. Plus précisément, les autorités locales se sont données comme objectifs pour la période triennale (1991-1994) du programme de :

- réaliser un taux de croissance moyen du PIB de 4% par an,
- limiter le taux d'inflation à moins de 4% par an en moyenne,
- contenir le déficit global des finances publiques à un niveau raisonnable
- contenir le déficit du compte courant de la balance de paiements.⁸⁴

Comme nous l'avons déjà indiqué, ces objectifs en matière de politique de stabilisation s'inscrivent dans le court terme et doivent pour cela être complétés par des réformes structurelles de moyen et long terme destinées à favoriser une croissance autoentretenu. Ainsi, des mesures d'ajustements structurels seront parallèlement engagées et nous nous proposons ici de passer en revue les principales mesures ainsi que leurs objectifs.

⁸⁴ Sources : (Guébourg, 1993 ; Rapport annuel zone franc, 1993 ; Msa, 2001).

1.2.3. Les objectifs assignés aux autorités comoriennes en termes de politique d'ajustement structurel

Dans le cadre des mesures relatives à « l'ajustement structurel », l'objectif recherché est de réunir les conditions optimales pour la promotion du secteur privé. Ainsi, les recommandations prônées par les institutions financières internationales vont s'inscrire dans une optique de libéralisation de l'économie dans de nombreuses branches. L'idée est d'inciter les autorités nationales à un processus de désengagement de l'Etat dans le secteur productif et commercial et cela à travers l'instauration de mécanismes juridiques qui renforcent la concurrence et facilitent les procédures de créations d'entreprises. De ce fait, ces autorités ont convenu, avec les bailleurs, d'agir dans de nombreux domaines destinés à renforcer la compétitivité en élargissant la part du secteur privé. Nous nous limitons dans l'analyse à trois domaines qui nous paraissent les plus pertinents et les plus significatifs dans la structure économique du pays.⁸⁵ Il s'agit de la suppression des distorsions dans les prix agricoles, de la baisse des droits de douane et de la privatisation des entreprises publiques.⁸⁶ Dans le premier cas relatif aux distorsions dans les prix agricoles, le pays s'est engagé à la suppression des taxes, droits et autres prélèvements sur les exportations de produits de rente (Aide-mémoire FMI, 1990). Il s'est engagé également à dissoudre la caisse de stabilisation des produits d'exportation ainsi que les prélèvements fiscaux effectués par cet organisme afin de relever le prix des producteurs (Msa, 2001). Dans le second cas portant sur les droits de douane, les autorités s'engagent à une mise en place d'une nouvelle nomenclature tarifaire tenant compte des produits à vocation sociale, économique (ou industrielle), ou fiscale.⁸⁷ Cette instauration des tarifs douaniers a pour objectif de lutter contre l'évasion fiscale tout en permettant d'élargir la base fiscale. Dans le dernier cas, celui de la privatisation des entreprises publiques, l'Etat a demandé en revanche aux institutions de Bretton Woods que ce

⁸⁵ Parmi les autres domaines dans lesquels les autorités locales se sont engagées dans le cadre de la promotion du secteur privé, on peut citer entre autres : l'élaboration d'un programme d'investissement public fondé sur une approche « glissante » et permettant une croissance annuelle de 5% (Aide-mémoire FMI, 1990), la réalisation permanente des audits financiers au niveau de la gestion des entreprises publiques, l'utilisation du plan comptable national et le respect des règles de passation de marchés publics notamment le recours au système d'appel d'offre national et international.

⁸⁶ Il convient de rappeler que ces trois domaines occupent une place prépondérante dans la structure économique du pays dans le sens où l'essentiel des recettes de l'Etat (75%) provient de la douane (Rapport Zone Franc, 2008). Les recettes d'exportations liées aux produits agricoles représentent 98% (Lachaud, 2005) et les entreprises privées réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 20 millions de francs comoriens, soit près de 50 000 dollars, sont peu nombreux.

⁸⁷ Cette nouvelle tarification douanière prévoit des taux de 5%, 20% et 38% respectivement pour les produits sociaux, économiques et fiscaux (Aide-mémoire FMI, 1991).

processus se fasse au cas par cas, de manière progressive, et selon la situation financière de l'entreprise. Dans ce cadre des audits financiers permettant de cerner les difficultés que présente chacune de ces entreprises sont réalisés en juillet 1990 par le cabinet d'étude Price Water House. Les recommandations issues de ces audits sont intégrées dans les objectifs arrêtés par le FMI et la Banque Mondiale en accord avec les autorités nationales du pays. Il ressort de ces recommandations que certaines entreprises doivent d'abord être restructurées pour améliorer leurs performances alors que d'autres devraient libéraliser une partie de leurs activités.⁸⁸

Au total, la revue de ces objectifs fixés dans le cadre du programme de stabilisation et d'ajustement structurel nous permettra d'analyser dans la section qui suit l'impact de ce programme en termes d'amélioration de croissance économique et de réduction de la pauvreté qui demeurent l'objectif final de l'aide au développement. A cette fin, nous allons recourir à une étude économétrique couvrant la période 1991 à 2009.

2. L'impact de l'aide sur la croissance économique aux Comores

Pour analyser l'impact de l'aide sur la croissance économique aux Comores, nous procédons en deux temps. Dans une première sous-section, nous montrons l'importance de l'APD dans l'économie du pays. L'idée est de souligner que le pays reste tributaire de l'aide et que celle-ci demeure un levier important de développement en termes de financement de l'économie. Dans une deuxième sous-section, nous allons recourir à une étude économétrique pour observer l'impact de l'APD sur la croissance économique.

2.1 Importance macroéconomique de l'aide aux Comores

Pour faire ressortir l'importance de l'aide, nous examinons d'abord son évolution par rapport à celle des recettes d'exportation et des recettes intérieures - fiscales et non fiscales.

⁸⁸ Pendant la période triennale du PAS (1991-1994), seules une restructuration des entreprises et une libéralisation d'une partie de leurs activités ont été recommandées par le FMI et la BM. Ce n'est qu'à partir de 1995 et 1997 que ces institutions ont recommandé la privatisation de ces entreprises et que des lois furent votées dans ce sens par l'Assemblée nationale (*cf.* annexe 3).

Ensuite, nous montrons le poids de l'APD en le rapportant plus exactement aux PIB, aux exportations et aux recettes totales.

2.1.1. Evolution de l'APD par rapport aux exportations et aux recettes intérieures (1990-2009)⁸⁹

Dans un premier temps nous nous intéressons à l'évolution de l'aide par rapport à celle des exportations. Nous nous apercevons que malgré une baisse de l'aide en faveur des Comores de l'ordre 22,4%, passant de 65,2 millions de dollars en 1991 à 50,6 millions de dollars en 2009 - soit une diminution annuelle moyenne de 1,25% - elle reste une source de revenu importants comparés aux exportations qui dans la même période sont passées de 17,25 à 14 millions de dollars (*cf.* graphique 2).

Dans un second temps, nous prenons en compte l'évolution des recettes intérieures que nous comparons avec celle de l'aide (*cf.* graphique 2). On constate deux types d'évolutions : le premier est celui caractérisé par les années 1990 où malgré une baisse spectaculaire de l'aide passant de 65,2 millions de dollars en 1991 à 27,5 millions de dollars en 2001, elle demeure importante par rapport aux recettes intérieures.⁹⁰ Le deuxième type d'évolution, entre 2002 et 2009, est marqué par une nette augmentation de l'aide passant de 32,5 à 50,6 millions de dollars - soit une augmentation de 65,81% pendant la période. Certes, nous notons que parallèlement pendant cette période (2001 à 2009) les recettes intérieures se sont accrues de 56,21% passant de 42,25 à 66 millions de dollars. Toutefois, il convient de souligner que cette hausse est imputable à deux événements exceptionnels : le premier concerne la hausse des cours des produits de rente - et tout particulièrement la vanille - pendant la période 2001-2003 qui a permis de relancer les exportations avec des répercussions importantes sur les recettes intérieures.⁹¹ Le deuxième événement est le programme de citoyenneté économique ayant apporté des recettes exceptionnelles pendant les

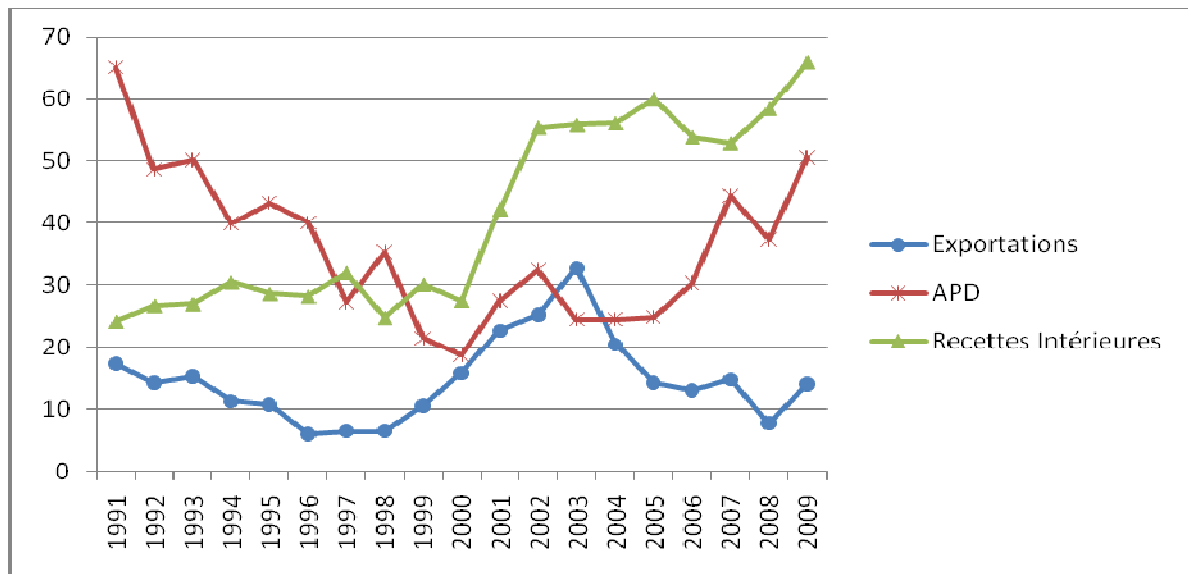
⁸⁹ Etant donné que la dette extérieure - notamment l'APD (partie prêt) - se rembourse en devises, nous avons jugé utile de comparer d'abord son évolution par rapport aux recettes liées aux exportations du pays avant d'examiner ensuite son évolution par rapport aux recettes intérieures du pays. Le choix de l'année 1990 s'explique par le fait que celle-ci marque le début des négociations, dans le cadre du PAS, entre les autorités nationales et les IBW. En revanche, le choix de l'année 2009 s'explique par le fait qu'elle marque la dernière modification constitutionnelle intervenue dans le pays. Sur cet aspect, nous verrons ultérieurement (*cf.* chap. 5, 6 et 7) les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur le niveau et la gestion de l'aide.

⁹⁰ Il importe de souligner que la forte chute de l'aide en 1997 ainsi que celle de 1999 - 2001 sont respectivement dues à la sécession de l'île d'Anjouan et du régime militaire issue du coup d'Etat de 1999.

⁹¹ Comme nous l'avons indiqué plus haut, depuis 1984, le cours de la vanille s'est fortement dégradé. L'exception de la période 2001-2003 où les exportations se sont améliorées de 44% s'explique par l'incendie qui a ravagé la récolte de vanille de l'Indonésie pendant cette période alors que ce pays est le premier producteur de vanille.

années 2008 et 2009.⁹² Ces revenus additionnels comme nous le voyons sur le graphique 1 ci-après ont permis d'augmenter considérablement les recettes intérieures qui passent de 52,9 millions de dollars en 2007 à 66 millions de dollars en 2009, soit une hausse de 24,25%.⁹³

Graphique 2: Evolution comparée de l'aide, des exportations et des recettes intérieures (en millions de \$)



Source : graphique de l'auteur à partir des données de l'OCDE et de la Banque centrale des Comores (BCC)

Au total, nous relevons à travers les évolutions des recettes intérieures et des exportations représentées dans le graphique 2 ci-dessus que l'aide demeure importante pour l'économie du pays. Pour illustrer son rôle prépondérant, nous nous proposons de la comparer en pourcentage par rapport aux agrégats économiques les plus appropriés notamment le PIB, les exportations et les recettes intérieures.

⁹² Le programme de citoyenneté économique a consisté pour l'Etat à la vente des passeports comoriens à des arabes bédouins moyennant des sommes importantes avoisinant le montant de 200 millions de dollars (Rapport Zone Franc, 2009).

⁹³ Le pic de 2005 (60 millions de dollars de recettes intérieures) provient d'une amélioration des recettes non fiscales due à un meilleur recouvrement de l'impôt sur le bénéfice de la société comorienne des télécommunications (Rapport annuel de la zone franc, 2005).

2.1.2. L'APD par agrégat en pourcentage de 1991 à 2001⁹⁴

Pour mieux apprécier le poids de l'APD au niveau de l'économie comorienne, nous la rapportons dans le tableau 5 ci-après à quelques agrégats macroéconomiques : le produit intérieur brut (PIB), les exportations (Exp) et les recettes totales (RT).⁹⁵

Tableau 5: APD par agrégat en %

Années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
APD/PIB	38,18	27,87	27,10	20,67	21,57	19,61	13,27	16,71	8,37	6,86	9,11
APD/EXP	378	342	329	356	403	668	420	543	205	119	121
APD/RT	268,87	182,06	185,93	131,15	151,00	141,95	85,18	142,20	71,25	67,94	65,9

Source : calculs de l'auteur sur la base des données de l'OCDE, de la BM et de la BCC(2008)

Les ratios ainsi obtenus nous conduisent aux observations suivantes.

D'abord, nous relevons que les ratios très élevés de l'aide par rapport aux exportations traduisent la chute vertigineuse des cours des produits de rente en particulier la vanille qui procure l'essentiel de ces recettes d'exportations. Ceci exprime les difficultés auxquelles le pays est confronté pour honorer ses engagements extérieurs, en l'occurrence le remboursement de sa dette. C'est une des raisons pour lesquelles le pays continue à accumuler des arriérés de paiements à l'égard de ses créanciers bilatéraux et multilatéraux.

Ensuite, les ratios APD/recettes montrent que les recettes totales mobilisées ont été inférieures à l'aide à l'exception de l'année 1997 et de la période 1999 - 2001.⁹⁶ Ainsi, elles

⁹⁴ Le choix de cette période s'explique par le fait qu'une partie importante de l'aide en faveur du pays a été allouée pendant cette période notamment avec la conclusion du PAS en 1991 (cf. section précédente).

⁹⁵ Il convient de noter que dans notre analyse nous appelons recettes totales les recettes intérieures qui comprennent uniquement les recettes fiscales et non fiscales. Les dons extérieurs, qui de manière générale sont comptabilisés dans le tableau des opérations financières de l'Etat dans la rubrique recettes totales, ne sont pas pris en compte ici car ils font partie de l'APD.

⁹⁶ Le faible ratio de l'aide par rapport aux recettes totales en 1997 s'explique par la crise séparatiste de l'île d'Anjouan pendant laquelle l'aide publique au développement en faveur du pays a été suspendue. De même, les faibles ratios enregistrés sur la période 1999 - 2001 sont imputables à la crise institutionnelle qui a secoué le

demeurent nettement plus faibles par rapport à l'assistance extérieure. Cette faible mobilisation de recettes internes de l'Etat s'explique entre autres par une base fiscale limitée, un service de recouvrement fiscal non efficace et un secteur tertiaire important (36% du PIB) largement dominé par les activités informelles.

Enfin, les ratios de l'aide par rapport aux PIB demeurent importants - à l'exception de 1999 à 2000 pour les raisons que nous avons soulignées plus haut - et représentent des taux de plus de 13% pendant les dix ans qui ont suivi la mise place du PAS.

En définitive, ce niveau important de l'aide aux Comores constitue un levier déterminant pour son développement et cela pour diverses raisons : elle finance, de temps à autres, le déficit budgétaire en épongeant les arriérés de salaires des fonctionnaires de l'Etat. L'aide finance également l'investissement public à hauteur de 90 % (Rapport national Commissariat au plan, 2011). La prise en charge de ce volet est capitale dans le sens où l'investissement direct étranger (IDE) est quasiment inexistant. De même, nous avons pu noter la part importante que représente l'aide par rapport au PIB ou aux recettes d'exportations particulièrement affectées par la détérioration des termes de l'échange.

Face à ce constat du poids important de l'aide, nous allons recourir à une analyse économétrique permettant d'examiner son impact - par le biais du PAS - par rapport aux objectifs que se sont fixées les institutions de Bretton Woods d'un commun accord avec les autorités nationales.

2.2. Analyse de l'impact du PAS à partir d'une étude économétrique

L'objectif de cette sous-section est d'observer l'impact de l'APD sur la croissance économique du pays. Pour y parvenir, on se propose de recourir à un modèle d'estimation des moindres carrés ordinaires (MCO).

pays durant cette période suite au coup d'Etat militaire intervenu en 1999 et qui a privé le pays d'assistance extérieure.

2.2.1. Modèle, choix des variables et données

2.2.1.1. Choix des variables et construction de la base de données

Pour expliquer l'évolution du PIB réel par tête aux Comores, les variables explicatives prises en considération dans le modèle sont : l'APD, les termes de l'échange, le transfert des migrants et les effectifs scolarisés au primaire. Le choix des trois premières variables s'explique par le fait que l'économie comorienne est essentiellement tributaire de l'APD, des produits de rentes et des fonds migrants.⁹⁷ Le choix des effectifs scolarisés au primaire traduit le rôle que joue l'éducation considérée comme un facteur de croissance par la théorie du capital humain. Cependant, l'investissement public, considéré aussi bien par la théorie néoclassique que par la théorie keynésienne comme moteur de croissance économique, n'a pas été retenu dans notre étude dans la mesure où l'essentiel du programme d'investissement public est financé à hauteur de 90% (Rapport national commissariat au plan, 2011) par l'aide publique au développement. Ce qui nous permet d'éviter une colinéarité entre les deux variables. Concernant les données statistiques, il aurait été judicieux d'utiliser une base de données relevant d'une même institution pour tenir compte des méthodes de collectes et de traitement qui varient d'une institution à une autre. Toutefois, étant donné qu'aucune institution ne peut nous fournir l'ensemble des données, nous avons recouru à la base de données de la banque Mondiale « World Development Indicators » pour ce qui est des termes de l'échange, des effectifs scolarisés au primaires et des fonds migrants. En revanche, pour les données relatives à l'aide, nous avons utilisé la base de données du CAD qui est une structure relevant de l'OCDE. En ce qui concerne les données du PIB, nous avons recouru à la base des données du FMI et de la Banque centrale des Comores.

⁹⁷ Il convient de noter que les fonds migrants, qui représentent les transferts de la diaspora, sont estimés à plus de 20% du PIB (Rapport Zone Franc, 2009) ; les produits de rentes (vanille, girofle, ylang-ylang) représentent quant à eux l'essentiel des recettes d'exportation (98%) (cf. section 1) ; et l'APD a représenté en moyenne 20% du PIB pendant la décennie 1990 - où le PAS a été mis en place - (cf. Section 2) avant de tomber en moyenne à 10% du PIB depuis le début de la décennie 2000 (cf. graphique 11, chap. 6).

2.2.1.2. Le modèle

L'estimation repose sur le modèle suivant :

$$PIB_t = f(APD_t, TECH_t, FM_t, EFFSP_t) \quad (1)$$

Avec

PIB_t : PIB par tête dans l'année t

APD_t : Aide publique du pays par tête dans l'année t

$TECH_t$: Termes de l'échange dans l'année t

$EFFSP_t$: Effectif scolarisé au primaire dans l'année t

FM_t : Fonds migrants dans l'année t

Nous optons pour un modèle de type log-linéaire⁹⁸ :

$$\ln PIB_t = \ln A_0 + \alpha \ln APD_t + \beta \ln TECH_t + \gamma \ln EFFSP_t + \delta \ln FM_t + \varepsilon \quad (2)$$

Il importe de préciser que les coefficients α , β , γ et δ représentent respectivement : les élasticités des variables relatives à l'aide, les termes de l'échange, les fonds migrants et les effectifs scolarisés au primaire. Plus précisément, ces élasticités nous permettent d'apprécier la variation du Produit Intérieur Brut réel par tête suite à une variation des variables explicatives. ε représente ici le terme d'erreur classique.

A travers cette équation linéarisée, on peut donc parvenir à estimer l'impact des variables indépendantes sur le Produit Intérieur Brut. Ainsi, nous considérons disposer l'ensemble des variables explicatives du PIB/ tête susceptibles d'influer sur le produit intérieur brut par tête.

Notons que cette équation (2) peut aussi s'écrire de la manière suivante :

$$PIB_t = A_0 \times APD_t^\alpha \times TECH_t^\beta \times FM_t^\gamma \times EFFSP_t^\delta \quad (3)$$

⁹⁸ Le choix de cette forme fonctionnelle permet un meilleur ajustement (la valeur du R^2 est plus élevée), même s'il n'y a pas de grande différence avec le modèle linéaire standard.

2.2.1.3. Résultats attendus de l'estimation

Le PIB réel par tête⁹⁹ est un bon indicateur des richesses produites comparativement à l'utilisation du niveau du PIB non rapportée à la population. Ainsi, compte tenu de la forte dépendance des Comores à l'APD que nous avons montrée plus haut, on s'attend à un effet positif de l'aide sur le PIB réel par tête de 1990 à 2009.

En ce qui concerne les termes de l'échange, il s'agit d'une variable qui est fonction de l'environnement international, donc purement exogène, et qui par conséquent aura plutôt tendance à influencer négativement la croissance économique dans la mesure où les produits de rentes qui représentent l'essentiel des recettes d'exportations comoriennes connaissent des méventes permanentes depuis 1984.

Les fonds des migrants sont en revanche en forte progression comme indiqué plus haut. De ce fait on s'attend à ce que qu'ils agissent positivement et de manière significative sur le PIB réel par tête. Nous avons mentionné plus haut que depuis le début des années 1990, les fonds des migrants connaissent une forte augmentation au point qu'ils deviennent la première source de revenus pour le pays. Rappelons qu'ils représentent plus de 20% du PIB en 2009 (Rapport Zone Franc, 2009).

Enfin, nous nous attendons à ce que l'éducation considérée comme étant un facteur de croissance économique par la théorie du capital humain agisse positivement sur le PIB réel par habitant des Comores sur la période d'analyse.

En définitive, les informations sur ces variables vont permettre d'identifier les déterminants de la croissance économique des Comores sur longue période, et nous permettre également d'apprécier l'impact de l'APD sur le PIB/réel. Cette analyse peut nous conduire à nous interroger davantage sur les politiques d'aide au développement mises en œuvre par les bailleurs.

⁹⁹ En rapportant le PIB réel par la population, nous pouvons apprécier l'évolution du niveau de revenu par habitant par contre cela ne nous renseigne pas sur la politique de redistribution des revenus ou sur le niveau des inégalités du pays.

2.2.2. Estimations et résultats

Tableau 6: Résultats de la régression

Variable expliquée	PIB réel/tête (Ln PIB/tête)		
Nombre d'années d'observations	20 années (de 1990 à 2009)		
Variables explicatives	coefficient	T de Student	Significativité
Constante	0,13065	2,12293	0,9517
Aide publique/tête (Ln APD /tête)	0,02359	0,03406	0,4992
Termes de l'échange (Ln TECH)	0,05188	0,06913	0,4646
Fonds des migrants/tête (Ln FM/tête)	0,12625	0,07256	0,1023
Effectif scolarisé primaire (Ln EFFSP)	0,92656	0,22593	0,0009

Statistiques sur la qualité du modèle		
R ²	0,9641	
R ² ajusté	0,9546	
Test Durbin-Watson	1,661	
Test de Fisher	100,81	< 0,0001

En nous appuyant sur le tableau 6 ci-dessus, nous pouvons dire que le modèle explique environ 96% des variations observées du logarithme du PIB/tête ($R^2 = 0,9641$) ; le test de Fisher, très significatif (100,81), montre qu'au moins une des variables explicatives agit sur le PIB/tête ; le test de Durbin-Watson, avec une valeur de 1,661 pour un modèle de 20 observations et 4 variables indépendantes, nous permet de conclure qu'il n'y a pas d'auto corrélation des résidus.

Le tableau présente les effets entre, d'une part, la variable expliquée (ou endogène) représentée ici par le PIB réel/tête et, d'autre part, les variables explicatives (ou exogènes) représentées par l'APD, les termes de l'échange, les fonds migrants et les effectifs scolarisés au primaire. Ainsi, en utilisant l'équation (3) et en remplaçant les coefficients par leur valeur, on peut réécrire le modèle de la façon suivante :

$$PIB_t = 0,131 \times APD_t^{0,024} \times TECH_t^{0,052} \times FM_t^{0,126} \times EFFSP_t^{0,927} \quad (4)$$

Les variables "APD" et les "termes de l'échange" sont positifs mais non significatifs. En revanche, les variables relatives au fonds des migrants et aux effectifs scolarisés au primaire sont significatives mais à des degrés différents. Leurs coefficients sont

respectivement de 0,126 et de 0,927. Ainsi, la variable relative à l'éducation est un facteur fondamental du PIB réel/ tête¹⁰⁰, son poids dans le modèle est trop conséquent.

Nous allons maintenant interpréter ces résultats pour montrer ce qui explique - à l'exception de la variable éducation - la faible contribution de chacune de ces variables à la croissance du PIB réel par tête.

2.2.3. Interprétation des résultats du modèle

En faisant le rapprochement des résultats obtenus par rapport à ceux attendus indiqués plus haut, nous pouvons tirer deux catégories d'observations.

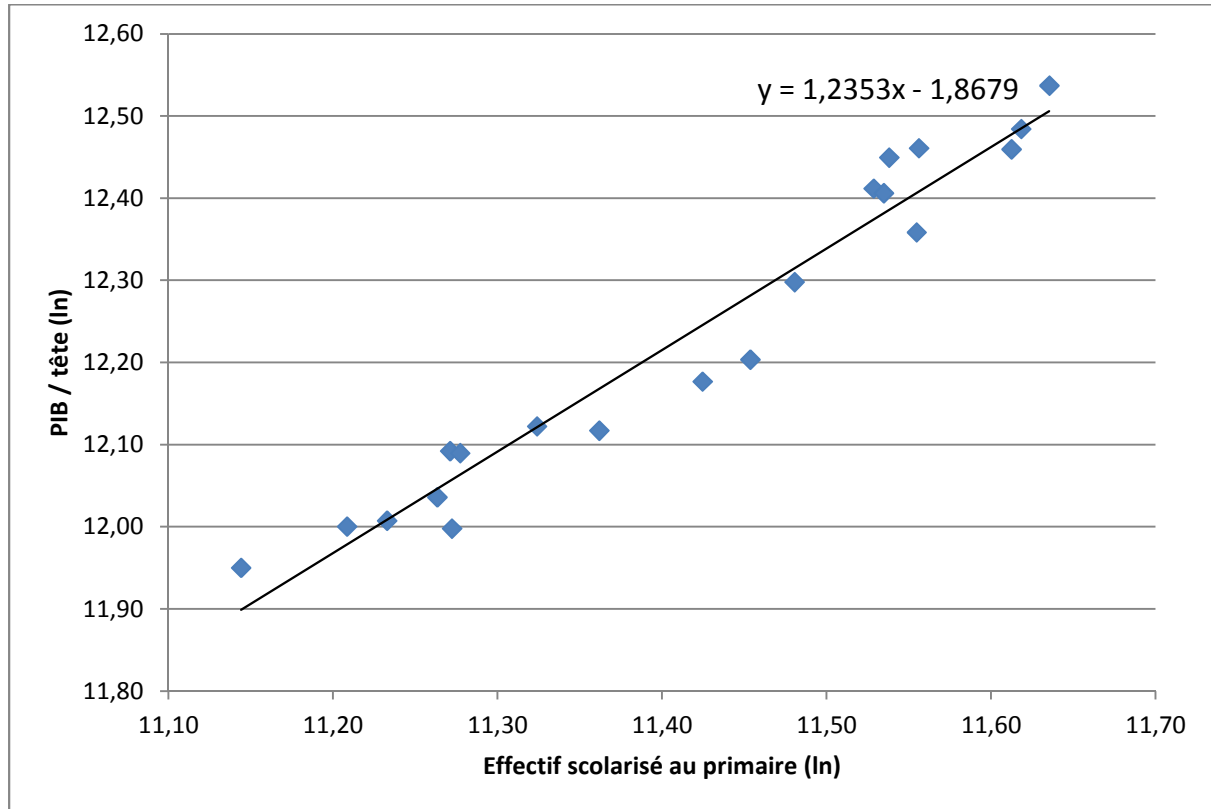
La première observation est que le taux de croissance du PIB réel par tête est essentiellement expliqué par l'éducation. Nous relevons un effet positif et très significatif sur le taux de croissance du PIB réel par habitant. Ce résultat que nous avons prédit accrédite la thèse selon laquelle le capital humain est plus déterminant dans l'amélioration de la croissance économique que la variable capital financier. Nous avons à cet effet établi, à partir de notre base de données, une relation directe entre le PIB réel par tête et les effectifs scolarisés au primaire. Le graphique 3 ci-après illustre cette corrélation positive entre les deux variables.

En ce qui concerne les fonds de la diaspora, nous remarquons tout de même un effet qui est presque significatif (coefficient d'une valeur égale à 0,126). L'évolution de ces fonds est stable et substantielle (*cf.* annexe 15) et constitue désormais la première source de devises pour le pays. Toutefois, l'effet limité de ces fonds sur le taux de croissance du PIB réel par tête provient du fait qu'ils ne sont pas investis en grande partie dans des activités génératrices de revenus. Ils sont plutôt utilisés dans des activités coutumières.¹⁰¹ Cet aspect, qui constitue le cœur de notre sujet, est développé davantage dans la deuxième partie de la thèse.

¹⁰⁰ Dans ce tableau 6, nous remarquons qu'à l'exception de la variable relative à l'éducation, chacune des variables explicatives présente une probabilité supérieure au seuil de 5% de risque. Toutefois, concernant les fonds migrants on relève une significativité moindre si on se réfère à un seuil de significativité beaucoup plus flexible comme celui utilisé en statistique qui est de 10%.

¹⁰¹ Il convient de souligner que les comoriens à émigrer beaucoup vers l'extérieur et tout particulièrement en France. Selon Vivier (1996), la principale raison de cette émigration serait de pouvoir collecter les fonds nécessaires à la réalisation des obligations coutumières (*cf.* annexe 4).

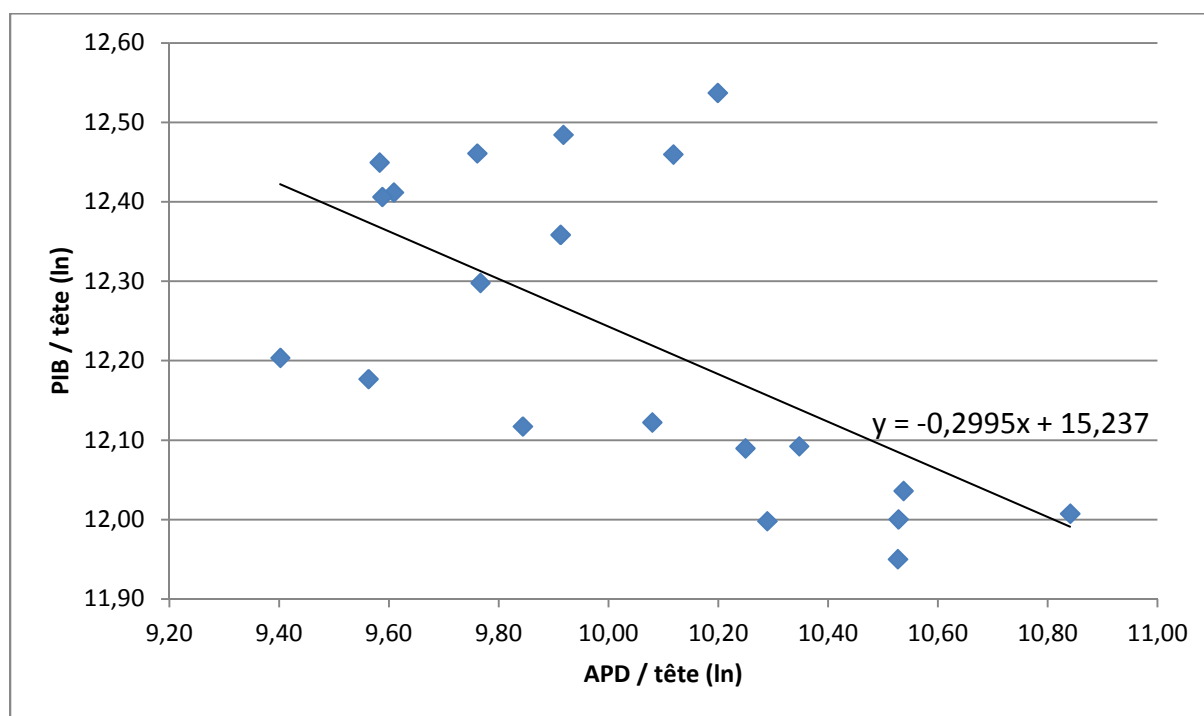
Graphique 3: Relation entre PIB réel/ tête et effectifs scolarisés au primaire



Source : présentation de l'auteur

La deuxième catégorie d'observation est l'absence de relation entre, d'une part, les termes de l'échange et surtout l'APD, d'autre part, le taux de croissance du PIB réel par habitant. S'agissant du terme de l'échange, le coefficient estimé est faiblement positif alors que l'on attendait un signe de coefficient négatif. Mais il nous serait difficile de tirer une conclusion sur l'effet du terme de l'échange puisque ce coefficient n'est pas significatif. Par ailleurs nous constatons que l'impact de l'aide sur le taux de croissance économique du PIB réel par tête est également non significatif. Le graphique 4 ci-après illustre cet impact limité de l'aide sur la croissance du PIB réel par tête.

Graphique 4: Relation entre PIB/tête et APD/tête



Source : présentation de l'auteur

Au total, ces deux observations relèvent l'impact limité de l'aide sur l'amélioration de la croissance. Certains travaux postulent que l'aide affecte positivement et significativement la croissance économique et entraîne par conséquent des effets favorables sur le bien être individuel et sur la réduction de la pauvreté (Datt et Ravallion, 2002). Dans cette hypothèse, nous pouvons déduire que l'apport de l'aide aux Comores n'a pas donné les résultats escomptés en termes d'amélioration de la croissance et de réduction de la pauvreté.

Ainsi, dans la section qui suit, nous nous proposons d'examiner plus en détail l'échec du PAS dans ces deux domaines en montrant les contre-performances enregistrées par le pays depuis sa mise en place. L'objectif de cette démarche est d'examiner ultérieurement l'aspect institutionnel qui n'a pas été suffisamment pris en compte.

3. Limites du « consensus de Washington » aux Comores et enseignements à tirer

Dans cette section, nous montrons l'échec du PAS depuis sa mise en place en 1991 en deux temps. Dans une première sous-section, nous analysons les contre-performances enregistrées par le pays en matière d'amélioration de croissance et de réduction de la pauvreté. Dans une deuxième sous-section, nous analysons les contre-performances réalisées

par d'autres indicateurs économiques en l'occurrence : le taux d'inflation, les déficits budgétaires, les soldes extérieurs et le processus de privatisation des entreprises publiques.

Cependant, il convient de préciser que si l'ensemble de l'étude porte sur 20 années (1990-2009), l'analyse relative aux contre-performances du PAS se limitera uniquement aux dix premières années (1991-2001)¹⁰² puisque depuis 2002 d'autres conditionnalités sont mises en place dans le pays. Il s'agit des nouvelles conditionnalités qui seront abordées dans le chapitre 3.

3.1. Impact limité de l'aide en termes de croissance et de réduction de la pauvreté

Nous avons jugé utile d'analyser dans une même sous-section ces deux indicateurs car leur performance constitue le principal objectif de l'aide publique au développement.

3.1.1. L'impact du PAS sur la croissance économique aux Comores

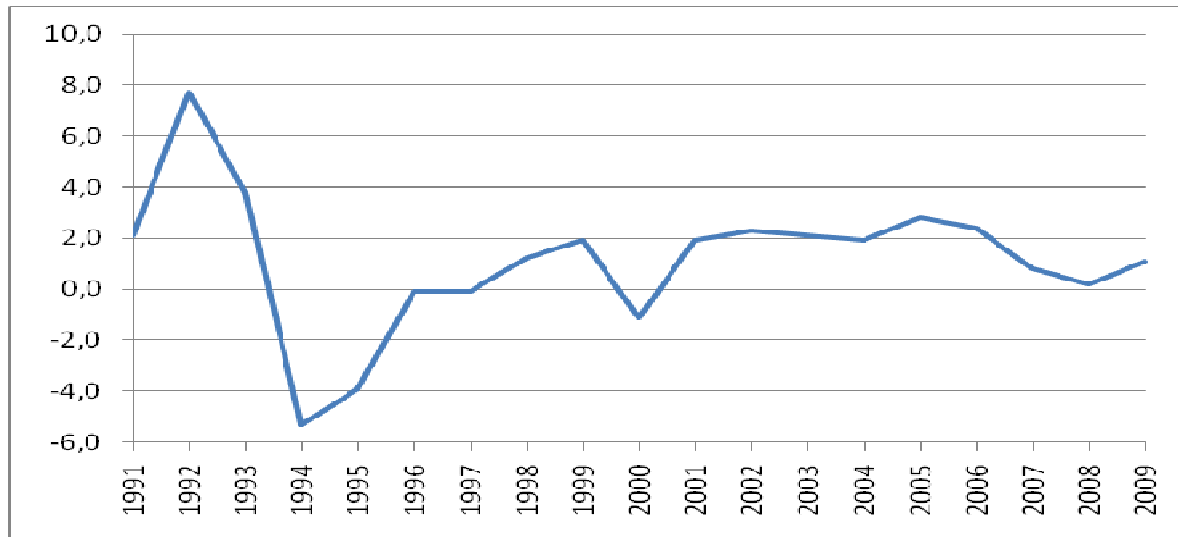
A travers le graphique 5 (infra), nous constatons que le programme d'ajustement structurel lancé en faveur des Comores n'a pas produit les résultats escomptés. Nous notons toutefois que le taux de croissance est passé de 1991 à 1993 de 2,1% à 3,8% après un pic de 7,7% en 1992.¹⁰³ Cette période correspond à la période où les décaissements des fonds octroyés au pays ont été effectués. En dehors de cette période, nous notons une contreperformance par rapport aux objectifs fixés par les institutions financières internationales en accord avec les autorités nationales, c'est-à-dire la réalisation d'un taux de croissance annuel moyen de 4%. Nous remarquons également que la dévaluation du Franc comorien par rapport au Franc français, intervenue en 1994, censée encourager les exportations et limiter les importations, n'a pas produit les effets escomptés en matière de compétitivité économique. En d'autres termes, nous relevons une rigidité de la politique de change vis-à-vis de la production dans le sens où la diversification des activités en

¹⁰² La période de dix ans nous semble pertinente pour deux raisons : d'abord il s'agit d'une période suffisamment importante pour constater les performances enregistrées par les agrégats économiques du pays après les réformes mises en place sous l'impulsion des institutions de Bretton-Woods en 1991. Ensuite, dès le début des années 2000, des nouvelles conditionnalités de l'aide ont été mises en place et mis fin aux politiques d'ajustement structurel. C'est d'ailleurs dans cette perspective que les Comores ont élaboré le DSCRIP intérimaire à partir de 2001 qui sert de cadre de référence pour les bailleurs intervenant aux Comores. Ce document est censé permettre aux bailleurs de prendre en compte les priorités nationales afin de rompre avec les pratiques du PAS où les réformes préconisées par les IFI ont été plutôt imposées.

¹⁰³ Il convient de préciser que la forte croissance de 1992 est principalement due à une baisse du déflateur du PIB et non à une augmentation significative de la production (Rapport PMA Bruxelles, 2001).

substitution des importations généralement observées en période de dévaluation, n'a pas eu lieu.

Graphique 5: Taux de croissance réel en (%) de 1991 à 2009



Sources : Graphique de l'auteur à partir des données du FMI et de la BCC

En définitive, cet impact limité du PAS - donc de l'aide - sur la croissance économique aura également eu des répercussions négatives sur la réduction de la pauvreté. En effet, le postulat selon lequel l'APD affecte positivement et significativement la croissance économique et entraîne par conséquent des effets favorables sur le bien être individuel et sur la réduction de la pauvreté (Datt et Ravallion, 2002) n'est pas vérifié. Dans la sous-section qui suit, nous montrons les limites du PAS aux Comores en termes de réduction de la pauvreté en nous appuyant sur les enquêtes réalisées dans ce domaine.

3.1.2. L'impact du PAS sur la réduction de la pauvreté aux Comores

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le premier chapitre, les institutions financières internationales ont fait de la lutte contre la pauvreté l'un des objectifs majeurs de leurs programmes. Le PAS mis en place par les institutions de Bretton Woods répond en grande partie à cet objectif de réduction de la pauvreté par le biais d'une amélioration de la croissance. Cependant, vingt ans après la mise en place du programme d'ajustement structurel, nous nous apercevons que l'aide n'a pas permis de faire reculer de manière

significative et permanente la pauvreté . Ce constat peut se confirmer par le biais de plusieurs éléments : d'abord, nous avons montré précédemment (cf. section 2) que l'impact de l'aide sur le PIB réel par tête n'est pas significatif. Ensuite les enquêtes disponibles réalisées jusqu'à ce jour sur la pauvreté aux Comores vont dans cette direction : l'enquête budget consommation (EBC) réalisée auprès de 1992 ménages en 1995 - c'est-à-dire quatre ans après les premiers décaissements effectués dans le cadre de l'ajustement structurel - a fait ressortir que plus de la moitié de la population comorienne (soit 54,6%) vivait en dessous du seuil de pauvreté. Même si ce taux est passé à 44,8% selon l'enquête intégrale des ménages (EIM) réalisée en 2004 auprès de 2987 ménages, il n'empêche qu'il demeure élevé.¹⁰⁴ D'ailleurs la baisse enregistrée entre ces deux périodes doit être interprétée avec prudence dans la mesure où l'approche utilisée au niveau des deux enquêtes en termes de méthodologie, d'échantillonnage et de détermination de prix n'est pas la même (Imani, 2011). Cela doit par conséquent nous conduire à relativiser la portée de cette baisse de la pauvreté entre ces deux périodes d'autant plus que ce taux semble de nouveau en augmentation puisqu'il est estimé à 46,1% en 2010 par le PNUD (2011). Il convient de noter que ce niveau important de pauvreté que connaît le pays dissimule beaucoup de réalités : le degré de pauvreté (incidence, profondeur et sévérité) est fonction du statut du chef de ménage, de son sexe, de son île d'habitation, et de sa localisation selon qu'il se trouve en milieu rural ou urbain.

3.2. Autres indicateurs économiques qui témoignent de l'échec du PAS aux Comores

Après les contreperformances que nous venons de relever en termes d'amélioration de la croissance et de réduction de la pauvreté suite à la mise en place des politiques d'ajustement structurel, nous analysons également la performance enregistrée par d'autres indicateurs pris aussi comme objectifs par le PAS. Il s'agit notamment de la maîtrise de l'inflation, de la réduction des déficits (budgétaire et extérieur) et de la restructuration des entreprises publiques. En analysant l'évolution de ces indicateurs - une décennie après le PAS - nous nous apercevons que les objectifs fixés par les institutions de Bretton Woods

¹⁰⁴ Il importe de préciser que les résultats de ces deux enquêtes EBC (1995) et EIM (2004) montrent que les ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté représentent respectivement 47,3% et 36,9%.

n'ont pas donné les résultats escomptés¹⁰⁵. Ainsi, nous nous proposons d'analyser de manière succincte leurs évolutions.

3.2.1. Résultat du PAS en termes de maîtrise de l'inflation et de déficits budgétaires

Nous avons indiqué plus haut que parmi les objectifs quantitatifs fixés dans le cadre du PAS figurait la maîtrise de l'inflation à moins de 4% en moyenne par an. Cet objectif n'est pas atteint puisque le taux d'inflation moyen, enregistré pendant la période d'analyse (1991-2001), est estimé à 5,2% par an (cf. annexe 5). Certes, ce résultat n'est pas très éloigné de l'objectif mais cette relative maîtrise de l'inflation peut selon nous être plutôt imputée aux mécanismes de fonctionnement de la zone franc - à laquelle le pays appartient - qu'aux réformes elles mêmes liées au PAS. Une politique monétaire restrictive « *a des effets très différents selon que le pays appartient ou non à la zone franc, parce que le taux de change est fixe dans le premier cas, tandis qu'il dépend de l'écart d'inflation avec les pays de l'OCDE dans le second cas* » (Morrisson, 1995, p. 126).

En ce qui concerne la maîtrise du déficit budgétaire, nous notons que les réformes engagées n'ont pas donné les résultats attendus. Nous pouvons illustrer ce cas de figure en analysant tout particulièrement l'évolution du solde primaire pendant la période (1991-2009).¹⁰⁶ Cet indicateur nous paraît pertinent dans la mesure où il permet d'apprécier l'effort réalisé par les autorités nationales en termes de maîtrise de dépenses publiques et d'amélioration de recettes. Plus précisément, le solde primaire indique à quelle hauteur les recettes courantes (hors dons) parviennent à couvrir les dépenses courantes.¹⁰⁷ De ce fait, une bonne performance de cet indicateur au cours de la période étudiée peut nous permettre

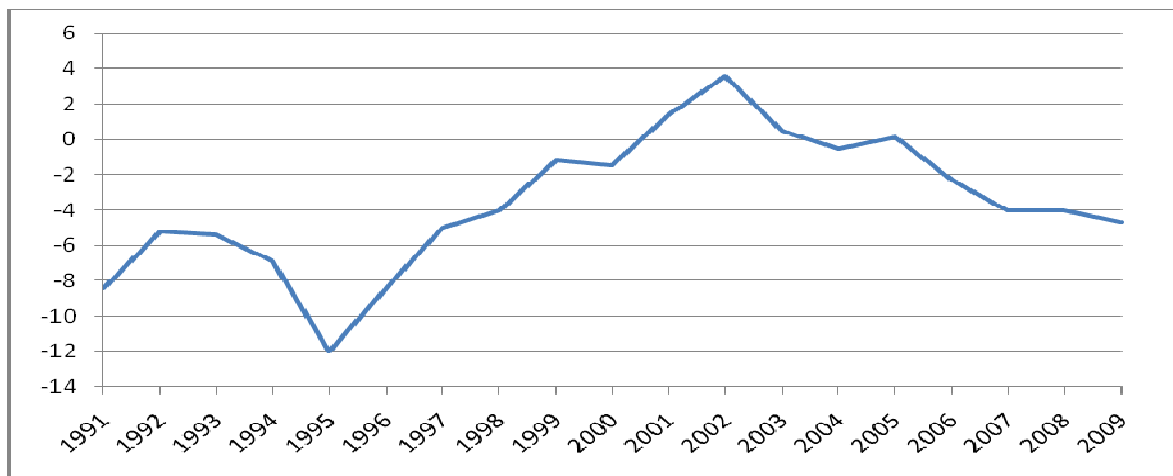
¹⁰⁵ Nous verrons plus loin qu'avec les nouvelles conditionnalités de l'aide mise en œuvre depuis 2001 ces indicateurs ne se sont pas améliorés.

¹⁰⁶ Solde primaire = recettes courantes moins les dépenses courantes (hors intérêts) moins les dépenses en capital (hors celles financées sur ressources extérieures). Nous aurions pu également choisir d'analyser l'évolution des déficits publics à travers le « solde budgétaire de base ». Cet indicateur intègre les intérêts de la dette jugés obligatoires par les bailleurs. Dans ce cas de figure le niveau du déficit public au cours de la période serait encore beaucoup plus élevé. Cependant le choix du solde primaire est plus pertinent, car outre le fait que le pays ne parvient pas à honorer régulièrement ses échéances extérieures, le solde montre que le pays a du mal à financer les dépenses courantes à partir des recettes courantes.

¹⁰⁷ Les autres soldes (base engagement ou base caisse) intègrent l'aide dans leur calcul. Leurs choix dans l'analyse de la maîtrise des déficits publics seraient alors erronés car ils ne nous permettraient pas de mesurer l'impact des réformes.

d'évaluer l'efficacité des mesures budgétaires recommandées dans le cadre du programme. Ainsi, un solde primaire excédentaire pendant la période d'analyse pourrait nous amener à parler d'un impact positif des réformes engagées dans le cadre du PAS aussi bien sur les réformes fiscales que sur les réformes ayant trait à la maîtrise des dépenses. En revanche, un solde négatif pendant la période pourrait illustrer l'échec des réformes du PAS. Le graphique 6 ci-dessous montre l'évolution du solde primaire en pourcentage du PIB de 1991 à 2009. Il montre qu'à l'exception de la période 2001-2003, caractérisée par une évolution positive du solde primaire, l'ensemble de la période est marquée par des soldes primaires négatifs surtout pendant la première décennie ayant suivi la mise en place des réformes, c'est-à-dire de 1991 à 2001.

Graphique 6: Evolution du solde primaire en % du PIB



Source : présentation de l'auteur

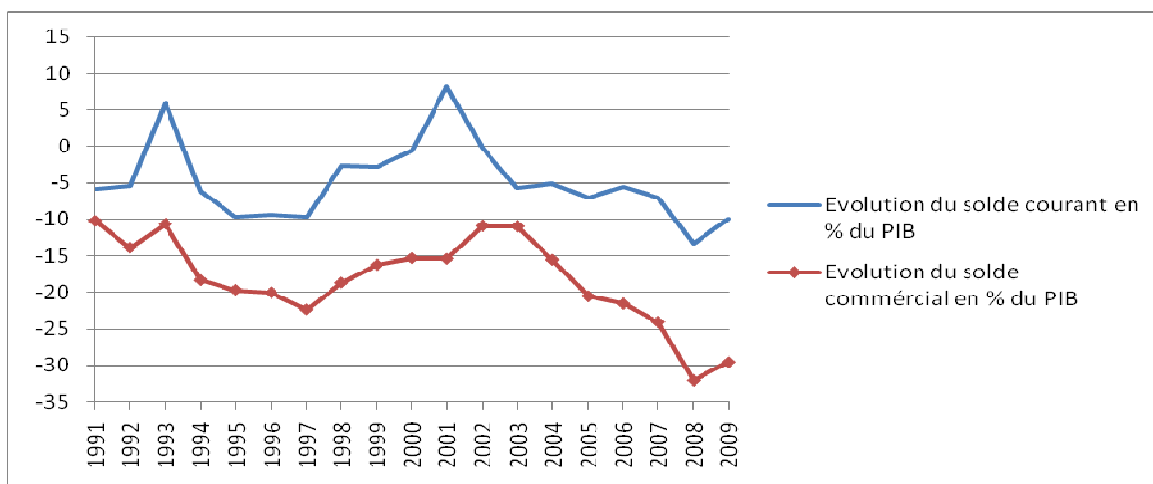
3.2.2. Analyse des soldes extérieurs

Comme indiqué plus haut dans le cadre du PAS, le gouvernement a été tenu par les institutions de Bretton Woods d'accentuer le libre-échange. L'objectif est d'améliorer les gains de compétitivité et pour ce faire, le pays va recourir, à l'instar des autres pays africains, à une dévaluation de sa monnaie. L'idée sous-jacente à cette dévaluation est de parvenir à faire face au déficit prolongé de la balance commerciale que connaît le pays (*cf.* annexe 6). Rappelons que toute dévaluation compétitive effectuée par un pays a pour objet « *de faire baisser le cours de sa monnaie afin que ses produits deviennent moins onéreux pour le reste du monde, mais aussi pour accroître le coût des importations et ainsi inciter les résidents à*

produire des biens qui étaient jusqu'alors achetés à l'étranger » (Bailly et al, 2006, p. 277). Cependant, l'examen des soldes extérieurs (commercial et compte courant) concernant les Comores fait ressortir que les objectifs fixés par le programme d'ajustement structurel ne sont pas atteints. Les gains de compétitivité escomptés ne sont pas réalisés. Le graphique 7 ci-après montre clairement que la situation relative au commerce extérieur s'est dégradée.¹⁰⁸

Nous relevons qu'en 1993, soit une année avant la dévaluation de 1994, le solde du compte courant était positif. Après la dévaluation, ce solde s'est fortement détérioré en passant de 4,4 milliards en 1994 à moins 8 milliards de francs comoriens. Ainsi, il est passé à l'équivalent de +5.93% du PIB en 1993 à - 9.72 % du PIB en 1997. Pendant cette période (1993 -1997) les exportations ont été divisées de moitié alors que les importations ont été multipliées par 1,5.¹⁰⁹ Aussi, s'agissant de la balance commerciale, nous relevons une forte dégradation du solde commercial surtout à partir de 2004. Ce dernier a atteint son niveau le plus bas en 2008 comme l'indique le graphique 7 ci dessous.

Graphique 7: Evolution des soldes extérieurs (en %du PIB)



En définitive, à la lecture de ces soldes (commerciaux et courants), nous pouvons dire que les soldes négatifs des comptes courants peuvent en grande partie être imputés à ceux

¹⁰⁸ Il convient de rappeler que ce graphique porte sur l'ensemble de la période étudiée, c'est-à-dire de 1991 à 2009 même si dans cette section 3 nous analysons les limites du PAS pendant la première décennie (1991-2001).

¹⁰⁹ De 1993 à 1997, c'est la période pour laquelle la dégradation a été forte. Nous constatons également qu'excepté 2001, année où les exportations se sont améliorées pour les raisons déjà évoquées plus haut, l'ensemble de la période post-programme d'ajustement n'a pas bénéficié des effets positifs attendus de la dévaluation notamment le rétablissement de la compétitivité extérieure.

relatifs à la balance commerciale qui est structurellement déficitaire. Cette situation s'est ensuite répercutée sur les soldes globaux de la balance des paiements. Celle-ci présente depuis la mise en place du plan d'ajustement structurel une position négative. Ainsi, nous pouvons noter que malgré l'importance de l'aide allouée dans le cadre du PAS (1991-1994), les comptes extérieurs continuent à se dégrader. La dévaluation du franc comorien intervenue en 1994 en vue de relancer la compétitivité économique du pays n'a pas produit les effets désirés.

Au total, les réformes engagées dans le cadre du PAS sous l'influence des IBW en vue de rétablir l'équilibre des comptes extérieurs ont échoué. Ce constat de l'échec du PAS aux Comores confirme celui relevé dans de nombreux pays à travers plusieurs travaux. Nous pouvons citer par exemple ceux d'Easterly (2001) qui montrent que d'une manière générale les politiques menées dans les années 1980 et 1990 ont conduit à la stagnation des PED. De même, Berr et Combarrous (2005) montrent que le consensus de Washington n'a pas atteint ses objectifs. Ces auteurs indiquent qu'au niveau théorique, le consensus a été lui-même contesté dès le début des années 1980, en particulier par Taylor (1983, 1988) et les néo-structuralistes.

3.2.3. Restructuration et libéralisation de l'économie : le processus de privatisation des entreprises publiques

Rappelons que le volet relatif à la restructuration et au désengagement de l'Etat constituait une composante essentielle du programme d'ajustement structurel. Il s'agit d'un processus qui s'inscrit dans le moyen ou le long terme mais qui vient en complément aux mesures engagées dans le redressement des finances publiques. Cette libéralisation de l'économie est perçue par les bailleurs comme étant le moyen le mieux approprié pour diversifier la base productive. Elle peut, en conséquence, favoriser la concurrence, accroître les échanges, permettre la création d'emplois et redynamiser la croissance économique. Autrement dit, l'objectif recherché dans cette démarche de libéralisation de l'économie est d'augmenter de manière significative la part du secteur privé, considéré comme moteur de la croissance économique.

Dans cette optique, deux catégories de mesures ont été prises par les autorités locales pour appuyer le secteur privé et cela conformément aux recommandations des institutions de

Bretton Woods. La première catégorie concerne le renforcement du cadre réglementaire. Sur ce volet, plusieurs lois allant dans ce sens ont été votées depuis la mise en place du PAS.¹¹⁰ La deuxième catégorie de mesures concerne le renforcement du processus de privatisation des entreprises publiques qui devrait se dérouler en deux étapes : la première concernait la restructuration des entreprises et la libéralisation d'une partie de ses activités avant la fin de l'année 1991. Cette étape avait pour but de mettre fin aux nombreux problèmes auxquels ces entreprises étaient confrontées et qui pénalisaient leur développement. Il s'agit entre autres des problèmes de gestion, de sureffectif et de coûts d'opération élevés. Cette étape devait aussi permettre d'améliorer la rentabilité de ces entreprises et de renforcer leur autonomie financière. La deuxième étape concernait la privatisation proprement dite de ces entreprises avant la fin des années 1990 et devait permettre le désengagement total de l'Etat dans les activités productives et commerciales qui concernent ces sociétés. C'est pour cette raison que plusieurs lois autorisant cette privatisation sont votées en 1995 et 1997 sur recommandation de la banque mondiale et du FMI.

Au total, si la première étape - restructuration des entreprises et libéralisation d'une partie de ses activités - a relativement réussi (Msa, 2001), cette réussite doit être nuancée ou relativisée puisque lors de nos investigations sur le terrain de février à juillet 2013, nous avons relevé que certaines de ces entreprises restructurées (Air Comores, SOCOVIA, Hôtels) ont fait faillite. De même, nous avons relevé lors de nos enquêtes de terrain que la deuxième étape relative à la privatisation n'a pas été appliquée par les autorités nationales, et que jusqu'à ce jour, aucune de ces entreprises n'a été privatisée. Par conséquent, les lois de 1995 et 1997 relatives au programme de privatisation des entreprises n'ont pas été suivies de faits.

¹¹⁰La loi N°95/008/AF du 19 juin 1995 détermine l'objet et le contenu du programme de privatisation et de libéralisation de l'économie commencé depuis 1990. La loi 97-003/AF et 97-004/AF fixe à cinq le nombre d'entreprises publiques concernées par le programme de privatisation : EEDC, SOCOVIA, Air Comores, SCH, SNPT - volet télécommunication uniquement - (Msa, 2001).

Conclusion

Le chapitre 2 a présenté, à travers de nombreux indicateurs économiques et sociaux, l'échec du programme de stabilisation et d'ajustement structurel aux Comores. Celui-ci n'a pas produit les résultats escomptés. Nous avons montré plus précisément que ce programme n'a pas permis au pays d'améliorer sa croissance économique ni de faire reculer la pauvreté. Il n'a pas permis non plus de réduire les déficits budgétaires et extérieurs. Le secteur privé demeure marginal malgré l'appui financier dont il a bénéficié et en dépit du processus de restructuration et de désengagement de l'Etat dans la sphère productive des activités économiques.

Face à ce constat d'échec, plusieurs raisons sont avancées. On peut citer entre autres : la mauvaise gouvernance ; l'absence de coordination des donateurs et le saupoudrage des financements ; le manque de coordination des travaux techniques élaborés par les différents départements ministériels (Msa, 2001) ; l'absence de renforcement des capacités locales ou d'appropriation des réformes (Berg, 2003).¹¹¹

Il importe de souligner que cette dernière raison - l'absence d'appropriation des réformes - est partagée par de nombreux travaux.¹¹² Elle est considérée comme déterminante dans ce constat d'échec en raison du peu d'intérêt que les bailleurs accordaient au contexte local - ou à l'environnement social - dans la stratégie de mise en œuvre des politiques d'aide. Ce point de vue est aussi partagé par un ancien directeur général du Budget de l'Etat comorien.

Comment pourriez-vous expliquer l'échec du PAS aux Comores ?

« L'échec du PAS aux Comores s'explique essentiellement par l'absence d'appropriation des réformes par les autorités nationales. Ces dernières considéraient que les propositions faites par les bailleurs de fonds étaient inappropriées pour le pays. De ce

¹¹¹ Berg (2003) montre que l'absence de renforcement des capacités ainsi que celui de l'appropriation des réformes par les autorités nationales ont constitué des obstacles sérieux aux programmes d'ajustement structurel dans tous les pays où les institutions administratives sont très faibles alors qu'ils reçoivent d'importants flux d'aide. L'auteur prend l'exemple du Népal, du Cambodge et de presque tous les pays d'Afrique subsaharienne.

¹¹² On peut citer entre autres : Collier et Dollar (2001) ; Lensink et Morrissey (2000) ; Berg (2003) ; Servet(2007) ; Chavance (2007) ; Cartier –Bresson (2011) etc.

fait, elles n'ont pas voulu prendre de risques et se sont alors contentées d'une contribution passive et symbolique pour ne pas compromettre le financement des bailleurs ».

Entretien du 2 avril 2013. ¹¹³

Ainsi, les nouvelles conditionnalités adoptées par les bailleurs à partir des années 2000 - surtout à travers les OMD - ont principalement pour objet de tenir compte des priorités nationales en vue de renforcer l'efficacité de l'aide. Le chapitre qui suit va nous permettre de nous interroger sur l'apport de ces nouvelles conditionnalités face aux insuffisances relevées dans le cadre du PAS.

¹¹³ Entretien réalisé auprès d'un ancien haut fonctionnaire du Ministère des Finances et ancien directeur général du Budget. Ce dernier a supervisé pendant près de quatorze ans (1993-2007) les réformes préconisées par les IBW aux Comores.

Chapitre 3 : L'échec annoncé des nouvelles conditionnalités de l'APD aux Comores

Introduction

Nous avons montré dans le chapitre deux que les objectifs poursuivis par le PAS, en vue d'améliorer la croissance et de réduire la pauvreté, n'ont pas produit les résultats escomptés. La reconnaissance progressive des échecs des politiques d'aide par les institutions financières internationales a conduit ces dernières à infléchir les conditionnalités. Ainsi, les bailleurs ont adopté - à l'issue de plusieurs forums - de nombreuses déclarations visant à renforcer l'efficacité de l'aide à travers la mise en place de nouvelles conditionnalités. Celles-ci devraient se traduire par la mise en œuvre des bonnes pratiques, d'une part, entre les pays donateurs et ceux bénéficiaires d'aide, d'autre part entre les organismes donateurs. Ces bonnes pratiques portent essentiellement sur cinq piliers, à savoir : l'appropriation des politiques et des programmes de développement par les pays partenaires, l'alignement des donateurs sur les stratégies des pays partenaires, l'harmonisation des procédures des donateurs, la gestion axée sur les résultats, et enfin la responsabilité mutuelle (entre donateurs et pays partenaires) des résultats obtenus en matière de développement. L'objectif de ce chapitre est donc d'analyser si ces nouvelles conditionnalités prônées par les bailleurs sont de nature à améliorer l'efficacité de l'aide. En d'autres termes, il s'agit d'analyser si ces nouvelles pratiques sont susceptibles de pallier les insuffisances relevées dans le cadre du PAS et de permettre en conséquence une réduction de la pauvreté qui demeure le premier objectif de l'aide. Pour cela, notre analyse sera conduite en deux temps.

Nous nous proposons dans une première section d'analyser le contenu de ces déclarations issues des différents forums dans le sens où elles constituent les principales orientations -ou les nouvelles conditionnalités - de l'aide de ces dix dernières années. Plus précisément, nous allons analyser les principaux engagements entérinés lors des différents forums (Monterrey 2002, Rome 2003, Paris 2005, Accra 2008) dont l'objectif est de construire un partenariat entre pays donateurs et pays bénéficiaires en vue de progresser vers la réalisation des OMD. Pour cela, nous nous demandons si ces engagements - censés instaurer des bonnes pratiques de partenariat - ont été globalement tenus et quels sont leurs impacts en termes de progrès vers la réalisation des OMD. De ce fait, nous verrons de manière succincte les progrès réalisés vers les OMD des régions en développement et tout particulièrement celle de l'Afrique subsaharienne où le problème de l'efficacité de l'aide est mieux appréhendé. Dans une deuxième section, nous nous appuyons sur le cas des Comores pour analyser de manière un peu plus détaillée les limites de ces conditionnalités. Ainsi,

devant l'échec annoncé des objectifs du millénaire pour le développement, nous montrons que les nouvelles conditionnalités ont été principalement des effets d'annonce n'ayant pas de répercussions réelles sur l'efficacité de l'aide. Ces nouvelles conditionnalités ne prennent pas suffisamment en compte le contexte local dans les stratégies de mise en œuvre de l'aide.

1. Revue des principales déclarations visant à renforcer l'efficacité de l'APD.

Dans cette section, nous examinons dans un premier point le contenu des différentes déclarations faites par la communauté internationale dans le but de renforcer l'efficacité de l'aide. Dans un deuxième point, nous analyserons si les engagements entérinés dans les différents forums ont été respectés par les donateurs.

1.1. Du sommet du millénaire pour le développement (2000) au sommet d'Accra (2008)

Parmi les engagements pris par les donateurs, nous nous proposons d'examiner ceux qui nous semblent les plus pertinents notamment l'accroissement du volume total de l'aide, les concepts d'appropriation, d'harmonisation des procédures et d'alignement.

1.1.1. La relance de l'APD en crise par l'adoption des OMD

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les politiques d'aides mises en place en vue de réduire la pauvreté se sont soldées par un échec spectaculaire en raison des conditionnalités jugées inappropriées. Ces échecs ont conduit les bailleurs à infléchir leurs politiques d'aide à l'égard des pays bénéficiaires en adoptant depuis 2000 les OMD. Ces objectifs présentent l'avantage de mesurer le développement en intégrant « *un examen systématique d'information sur la manière dont les êtres humains vivent au sein de chaque société, y compris leur niveau d'éducation, de santé, entre autres variables* ». ¹¹⁴

Autrement dit, ces objectifs contribuent à une meilleure compréhension de la notion de pauvreté en contestant l'idée selon laquelle la mesure du développement humain se résumerait à une seule mesure isolée et traditionnelle du progrès économique comme le PNB par individu. Ainsi, les OMD s'inscrivent dans une approche pluridisciplinaire de la pauvreté. Trois aspects nous paraissent pertinents avec l'adoption de ces OMD par rapport à l'aide.

Le premier aspect est qu'ils permettent de relancer activement au niveau des bailleurs l'idée d'augmenter le montant global nécessaire de l'aide pour faire face à l'objectif de

¹¹⁴ cf. Sen, 2000, p. 18, cité dans Benassy-Quéré et al, 2004, p. 353 ; Rapport 2006, Jacquet, p. 58.

développement.¹¹⁵ Si cet objectif d'accroissement de l'aide a toujours été repoussé dans sa réalisation, les OMD ont néanmoins permis une relance relative du volume de l'aide à partir de 2001 à un moment où celle-ci avait connu un net recul entre 1992 et 2000.¹¹⁶ Ils ont ensuite permis de mettre en relief et de clarifier le débat de l'accroissement ou non du montant global de l'aide. Plus précisément, « *les conservateurs affirment qu'il faut rendre plus efficace les moyens affectés par des réformes institutionnelles et des politiques macroéconomiques d'ajustement structurel et accroître la productivité des facteurs de production* » [alors que d'autres pensent en revanche qu'il] « *faut doter de plus de moyens "les économies" pour créer les conditions de la croissance* » (Servet, 2007, p. 69). Selon l'auteur, le débat semble tranché en faveur de la seconde conception.

Le deuxième aspect repose sur la nature des cibles choisies par ces objectifs qui, d'une part, dégagent un large consensus entre les bailleurs, les ONG et les organisations de la société civile (OSC), d'autre part, se focalisent essentiellement sur la lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, l'essentiel des objectifs fixés par l'ONU, à l'échéance de 2015, se résume à la lutte contre la pauvreté dans le sens où ils consistent « *à réduire de moitié l'extrême pauvreté et la proportion de la population qui souffre de la faim, à combattre les grandes maladies épidémiques ou pandémiques, à assurer un environnement durable, à diminuer la mortalité infantile et à assurer l'éducation primaire pour tous* ». Bien que cette priorité des OMD relève d'une décision « top down » (Sachs, 2005), c'est-à-dire du sommet vers la base, il convient de souligner qu'elle a été bien accueillie par les ONG et les OSC dans la mesure où cette priorité fut affichée et défendue pendant de nombreuses années par ces organisations. De ce fait, ces dernières se sont activement mobilisées en assurant la promotion de ces objectifs.¹¹⁷ De même, cette forme de relance de l'aide a été bien intégrée par les grandes puissances internationales puisqu'elle contribue à la production des « biens publics globaux » qui profitent également aux pays donateurs notamment sur les aspects sécuritaires (cf. chapitre 1).

¹¹⁵ Il convient de souligner que depuis 1950 cet engagement d'augmenter le volume de l'aide est récurrent mais il n'a jamais été respecté. En 2002, lors de la conférence de Monterrey, les donateurs reviennent sur cette rhétorique en promettant l'accroissement de l'APD.

¹¹⁶ Cette augmentation de l'aide enregistrée depuis 2001, liée à l'adoption des OMD en 2000, est toutefois relative comparée à l'objectif de 1% de la richesse produite par les pays riches.

¹¹⁷ Servet (2007) montre qu'au niveau local ces organisations se sont faites les avocats de la cause de ces objectifs en collaborant avec les institutions gouvernementales à la mise en place des programmes et à leur suivi ainsi qu'à la définition des bonnes pratiques. Ce soutien a été important du fait que pendant plusieurs décennies, les organisations internationales et les coopérations multilatérales et bilatérales ont fait des promesses qui n'ont pas été tenues.

Le troisième aspect qui nous semble pertinent dans ces objectifs est qu'ils constituent dans leur orientation une rupture ou un progrès par rapport au dogmatisme néolibéral du consensus de Washington promu dans les années 1980-1990 par le FMI, la Banque mondiale, la Federal Reserve et le Trésor américain. Rappelons que ces institutions avaient misé davantage sur la promotion des conditions macroéconomiques et institutionnelles supposées favorables à la croissance notamment la discipline budgétaire, la rigueur monétaire, la libéralisation de l'économie, la privatisation des entreprises publiques etc. Ainsi, notons que cette nouvelle orientation de l'aide - décidée par l'ONU par le biais de l'adoption des OMD qui accordent la priorité à la lutte contre la pauvreté - semble s'inscrire en rupture avec le paradigme dominant. Autrement dit, la prise en compte du « *capital humain et de l'environnement comme conditions indispensables à la croissance et à la réduction de la pauvreté* » (Servet, 2007, p. 66) a constitué un fait majeur des stratégies des politiques d'aide depuis le début des années 2000.¹¹⁸

Au total, depuis l'adoption des OMD lors du sommet des nations unies du millénaire en 2000, l'aide occupe une place prépondérante des sommets successifs du G8 qui, à plusieurs reprises, ont réaffirmé l'adhésion des principaux pays industrialisés aux OMD. De ce fait, plusieurs forums ont été organisés à l'issue desquels de nombreuses déclarations et de résolutions sont adoptées en vue d'atteindre ces objectifs.

1.1.2. Analyse des engagements entérinés lors des principaux forums: de Monterrey (2002) à Accra (2008)

En analysant de manière succincte les différents engagements pris par la communauté internationale lors des différents forums consacrés à l'efficacité de l'APD, nous constatons que ces engagements s'articulent essentiellement autour de quatre axes : l'accroissement du volume global de l'aide, les concepts d'appropriation, d'harmonisation et celui d'alignement. La conjugaison de ces quatre axes est considérée comme étant, entre autres, la clé de voûte de l'amélioration de l'efficacité de l'aide qui aujourd'hui est recentrée sur l'objectif de lutte contre la pauvreté. Nous avons déjà indiqué plus haut que la pauvreté demeure la priorité (ou

¹¹⁸ Le capital humain désigne tous les facteurs susceptibles d'influer positivement sur la croissance et la réduction de la pauvreté ; il intègre à ce titre les institutions formelles et informelles.

l'objectif central) des OMD¹¹⁹. Nous exposons brièvement ces quatre axes avant de nous demander plus loin s'ils ont effectivement été respectés.

En ce qui concerne le premier axe, c'est-à-dire l'engagement de l'accroissement du volume de l'aide, celui-ci a constitué le point central de la conférence internationale sur le financement du développement organisée à Monterrey en mars 2002. Lors de cette conférence, les bailleurs ont convenu de mobiliser les ressources financières nécessaires en vue d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement et tout particulièrement l'élimination de la pauvreté.¹²⁰ Dans ce but, l'accord de Monterrey affirme, dans ses paragraphes 41 et 42, qu'un accroissement significatif de l'aide internationale au développement est nécessaire et rappelle l'objectif fixé en 1970 d'un montant d'APD par les pays riches à un niveau de 0,7% de leur produit national brut (PNB). Par ailleurs, il convient de souligner que d'autres engagements ont été pris à cette conférence dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide. Nous pouvons citer entre autres : l'élaboration d'un nouveau partenariat entre pays riches et pays pauvres, l'insertion des pays pauvres dans le commerce international, l'instauration d'une bonne gouvernance, le développement des investissements directs et autres apports privés, et enfin la mobilisation des ressources nationales (Azoulay, 2011).

Le deuxième axe, qui porte sur le concept d'appropriation, se réfère essentiellement à l'aptitude des gouvernements des pays en développement à « *exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et leurs stratégies de développement* ». [Plus exactement, ce concept a pour objectif de permettre aux pays partenaires d]' « *assurer la conduite de la coordination de l'aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement* » (OCDE, 2006, p. 11). Autrement dit, il s'agit d'une approche participative de la société afin de permettre une impulsion significative au niveau des réformes engagées dans le cadre des stratégies nationales de développement. De ce fait, les donateurs ont convenu de reconnaître et d'impliquer les administrations locales, les organisations de la société civile, les médias, les partis politiques, les instituts de recherche et le secteur privé afin de ne plus

¹¹⁹ Il existe d'autres axes importants parmi les engagements qui constituent les piliers issus de la déclaration de Paris notamment la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Nous développerons plus loin ces notions.

¹²⁰ Lors de la conférence de Monterrey, les USA et l'union européenne se sont engagés à augmenter respectivement de 7 et 5 milliards de dollars sur 4 ans. L'initiative de l'allègement de la dette - qui a fait partie des engagements de Monterrey - s'inscrit d'ailleurs dans l'approche selon laquelle le maintien d'une proportion élevée de population pauvre est essentiellement lié à une insuffisance des moyens (Servet, 2007).

limiter le champ des efforts d'aide aux seules administrations centrales. Ainsi, pour renforcer ce concept d'appropriation locale, les donateurs se sont engagés à « *soutenir les efforts fondés sur la demande en vue d'accroître la capacité de tous les acteurs du développement* ». [Quant aux pays partenaires, ils se sont] « *engagés à collaborer plus étroitement avec les parlements et les autorités locales à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques et plans nationaux de développement et à collaborer de manière constructive avec la société civile* » (OCDE, 2011, p. 31). D'où la nécessité de renforcer les capacités locales pour que cette éventuelle implication des parties prenantes soit effective et efficace dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La déclaration d'Accra(2011) a d'ailleurs œuvré dans ce sens.¹²¹

Le troisième axe est le concept d'harmonisation des procédures qui fut introduit dans la déclaration de Rome de Février 2003.¹²² Une déclaration qui s'inscrit dans « *le contexte d'un important effort international dont le but est d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles des institutions des donateurs avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide, et de contribuer de façon à atteindre les OMD*» (OCDE, 2003, p. 10). La prise en compte de ce concept s'explique par le fait que de nombreux travaux, notamment ceux de Berg (1997, 2003) et ceux de l'OCDE (2003), imputent une grande partie de l'inefficacité de l'aide à l'absence de concertation préalable des bailleurs dans la mise en œuvre des politiques d'aide. Ce manque de concertation crée des chevauchements, des doublons et des incohérences pour de nombreux projets financés par des différents bailleurs. A cela s'ajoutent les difficultés posées par les procédures des donateurs spécifiques à chacun d'entre eux. Cette situation est aussi accentuée par l'absence d'implication de l'Etat dans la gestion, la supervision et l'orientation de ces projets puisque ces derniers sont souvent exécutés de manière autonome dans de nombreux pays bénéficiaires de l'aide (Berg, 2003). Nous développons plus loin ces facteurs de contraintes auxquelles les pays bénéficiaires ont été confrontés et qui ont contribué à l'inefficacité de l'aide.

¹²¹ La déclaration d'Accra s'est beaucoup distinguée des autres dans le concept d'appropriation en reconnaissant davantage, de manière générale, le rôle des sociétés en tant que parties prenantes des efforts de développement aux côtés des administrations publiques (OCDE, 2011).

¹²² En vue d'améliorer l'efficacité de l'APD, des ministres, des responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires représentant 28 pays bénéficiaires de l'aide et plus de 40 institutions multilatérales et bilatérales œuvrant pour le développement ont entériné en février 2003 la déclaration de Rome sur l'harmonisation des procédures (OCDE, 2003).

Le quatrième et dernier axe, mis en avant par la déclaration de Rome (2003), est le concept d'alignement. Celui-ci consiste à accorder une attention particulière aux priorités nationales des pays bénéficiaires de l'aide. Il est donc novateur dans le sens où il « *semble offrir aux pays les moins avancés la possibilité de reconquérir la maîtrise de leurs politiques économiques et de leurs stratégies de développement perdues avec l'ajustement structurel* » (Azoulay, 2011, p. 1). Autrement dit, ce concept remet en cause l'un des fondements essentiels du consensus de Washington, en l'occurrence le retrait de l'Etat de la sphère des activités économiques. L'objectif recherché à travers ce concept d'alignement, comme celui de l'harmonisation des procédures, est d'améliorer l'efficacité de l'aide. Dans ce but, plusieurs orientations ont été entérinées dans la déclaration de Rome où les bailleurs de fonds ont convenu d'intégrer dans leurs objectifs les priorités et les systèmes nationaux de développement des pays partenaires. Parmi ces priorités, on peut citer entre autres : les cycles de planification du budget, les programmes et les projets, et les systèmes de gestion financière des dépenses publiques. La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide va très loin en étant plus précise et plus concise sur les cinq engagements : l'harmonisation, l'alignement, l'appropriation, la gestion axée sur les résultats, et la responsabilité mutuelle. On trouve également dans cette déclaration des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés pour chacun de ces engagements.¹²³ L'encadré suivant résume les points clés de la déclaration de Paris, qui reste selon nous l'étape la plus importante qui marque les nouvelles conditionnalités de l'aide après celles de l'adoption des OMD en 2000.¹²⁴

¹²³ La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement a été entérinée le 2 mars 2005 au deuxième forum de haut niveau (après celui de Rome) par plus de 100 donateurs et pays en développement et d'institutions multilatérales. Ce forum organisé par la Banque mondiale et le CAD - structure de l'OCDE - avait pour objet de définir un plan d'action concret visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. Outre les cinq engagements figurant dans la déclaration, celle-ci comporte également douze indicateurs dont chacun est assorti d'un objectif mesurable pour 2010.

¹²⁴ Pour se convaincre de l'importance du forum de Paris, il convient de remarquer que la conférence d'Accra - qui a constitué le troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide après celui de Rome (2003) et de Paris (2005) - s'est essentiellement contentée de confirmer les engagements de Paris.

Encadré 1: Principes-clés de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

Les principes-clés de cette déclaration peuvent se résumer aux cinq engagements que nous avons énoncés à savoir : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Ces principes, une fois respectés, peuvent permettre effectivement une amélioration substantielle de l'efficacité de l'aide dans la mesure où ils viennent remédier aux principales défaillances relevées dans le cadre des politiques d'ajustement structurel. Plus exactement, ils permettent de renforcer les stratégies nationales de développement des pays bénéficiaires de l'aide en accordant plus d'importance aux instruments opérationnels de ces pays (Programmes d'investissements publics, budgets, cadre d'évaluations des performances). Ils exigent surtout des donateurs de reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Ils exigent aussi des bailleurs de mettre en place des dispositifs communs plus transparents, et de simplifier leurs procédures en vue de permettre une plus grande efficacité collective. Enfin, ces principes exigent d'une part, une gestion et une mise en œuvre de l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités, et d'autre part un renforcement de la responsabilité mutuelle entre pays partenaires et donateurs. Ce dernier aspect peut permettre une meilleure transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. Il existe d'autres contraintes d'ordre institutionnel notamment coutumières qui ne sont pas prises en compte dans les stratégies de mise en œuvre de l'aide alors qu'elles constituent dans notre entendement des obstacles sérieux à l'appropriation des réformes, et donc à l'efficacité de l'aide. Nous développerons cet aspect dans la partie deux de la thèse.

Auparavant, au regard de cette présentation des cinq axes qui déclinent les principaux engagements pris par les institutions financières internationales dans le cadre des nouvelles conditionnalités de l'aide, nous analysons dans la sous-section qui suit les limites de ces engagements en montrant dans l'ensemble que ces derniers ne sont pas réellement respectés par les bailleurs. Nous nous focalisons surtout sur ceux issus de la déclaration de Paris qui, comme nous venons de le souligner, constituent la pierre angulaire des nouvelles conditionnalités régissant l'allocation de l'aide depuis le début de la décennie 2000.

1.2. Evaluation des engagements pris par les bailleurs

L'objet de cette sous-section est de montrer que les engagements entérinés dans les différents forums de l'efficacité de l'aide répondent en partie - au moins d'un point de vue théorique - aux contraintes auxquelles les pays bénéficiaires de l'aide sont fréquemment confrontés. Il importe de souligner que d'un point de vue pratique ces engagements sont rarement respectés, ce qui explique les résultats mitigés dans l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement, même s'il est prématuré d'en tirer des conclusions. Pour mener cette analyse nous allons procéder en deux temps : nous montrons d'abord que globalement les engagements ne sont pas respectés, et ensuite, nous analysons les conséquences de ce non-respect des engagements dans la réalisation des OMD.

1.2.1. La rhétorique de l'augmentation du montant global de l'aide par les donateurs

Avant d'analyser le degré d'application ou de respect des engagements qui relèvent de la coordination, nous montrons que le principal engagement de la conférence de Monterrey portant sur la nécessité d'accroître le volume de l'aide, n'est pas respecté,¹²⁵ et cela malgré l'intérêt que la communauté des bailleurs accorde à cet engagement dans le sens où il est récurrent. En d'autres termes, cet engagement ne date pas de Monterrey mais plutôt de presque six décennies, c'est-à-dire, depuis la naissance de l'APD moderne.¹²⁶ Nous pouvons, à titre d'exemple, rappeler qu'en 1950 un rapport d'expert de l'ONU avait fixé à 19 millions de dollars le montant annuel de l'aide devant être transféré aux pays en développement. Cet objectif n'a pas été tenu (Servet, 2010). De même qu'en 1960, l'ONU a adopté une motion demandant aux pays riches de consacrer 1% de leur revenu national à l'APD. En 1969, le rapport du premier ministre canadien (Pearson), rédigé à la demande de la Banque mondiale, suggérant que cet objectif de 1% de la richesse produite par les pays riches soit atteint avant

¹²⁵ A l'exception de quatre pays scandinaves (Norvège, Pays-Bas, Danemark, Suède) et du Luxembourg qui atteignent l'objectif de 0.7% de leur produit national brut, les pays membres de l'OCDE, principaux donateurs de l'aide, ne respectent pas cet objectif.

¹²⁶ L'APD moderne date du début de l'après seconde guerre mondiale où des structures internationales ont été mise en place pour sa coordination et sa gestion (Charnoz et Severino, 2007). Le comité d'aide au développement (CAD), une structure de l'OCDE, chargé pour collecter les statistiques est fondé en 1961, c'est-à-dire un an après la vague des indépendances africaines. A cette période l'aide prend son essor avec la multiplication des pays donateurs et des pays bénéficiaires.

1975, n'a pas été suivi d'effets. En 2002, l'objectif de Monterrey de 0.7% du PNB des pays riches ne fait en réalité que réitérer un objectif fixé depuis 1970 et qui jusqu'à présent n'a jamais été respecté - excepté par la Norvège, le Pays-Bas, le Danemark, la Suède et le Luxembourg. Enfin, plus récemment, la conférence internationale (Doha 2008) de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du consensus de Monterrey, a rappelé aux donateurs la nécessité de tenir leurs engagements d'augmentation de l'aide. Ceci témoigne de l'absence de volonté de la part des bailleurs à respecter leurs engagements relatifs à l'augmentation du volume de l'aide.¹²⁷ Nous verrons plus loin que dans le cas des Comores, cette promesse non tenue en termes d'accroissement de l'aide fait partie des facteurs ayant compromis son efficacité même si ce n'est pas celui le plus déterminant.

Cette absence de volonté de la part des donateurs dans le respect des engagements se manifeste également dans d'autres domaines pourtant jugés déterminants dans l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Il s'agit plus exactement des domaines qui relèvent de la coordination de l'aide notamment les engagements relatifs à l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement qui ne sont pas tenus – ou tenus partiellement (OCDE, 2011).

1.2.2. Analyse du niveau de respect des engagements de partenariat issus de la déclaration de Paris

Nous avons vu plus haut que la déclaration de Paris, entérinée en 2005, énonce un ensemble ambitieux d'engagements destinés à renforcer l'efficacité de l'aide. Le cinquième pilier de cette déclaration – la responsabilité mutuelle – stipule dans son paragraphe 50 que « *les pays partenaires et les donateurs s'engagent à : évaluer conjointement, au moyen de mécanismes de plus en plus objectifs à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide* ».

Pour analyser le degré du respect des engagements de la part des donateurs, nous nous sommes appuyés principalement sur les études réalisées en 2006, 2008 et 2011 (OCDE, 2006,

¹²⁷ Notons que « *le refus des Etats Unis de signer un calendrier portant sur l'augmentation de l'aide lors de la conférence de Monterrey* » (Servet, 2007, p. 70) montre bien l'écart qui existe entre les engagements et les déboursements souvent hypothétiques.

2008, 2011). Si celles réalisées en 2006 n'avaient pas émis un avis tranché sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris, celles réalisées en 2008 ont clairement souligné que « les progrès vers les objectifs-cibles pour 2010 étaient insuffisants » (OCDE, 2008). Ce constat a conduit des approfondissements au niveau des engagements souscrits dans la déclaration de Paris lors du programme d'action d'Accra (2008). Autrement dit, ce programme a défini les priorités pour la mise en œuvre de la déclaration de Paris tout en insistant sur la nécessité d'impliquer un « plus large éventail d'acteurs dans le développement ». Cependant, malgré ce nouveau dispositif, l'enquête réalisée en 2011 par l'OCDE fait ressortir que globalement « *de nombreux donateurs et pays partenaires ont progressé vers les objectifs qu'ils s'étaient fixé pour 2010, mais peu de ces derniers ont été atteints* » (OCDE, 2011, p. 17).¹²⁸ Plus précisément, elle montre que sur 13 objectifs-cibles, un seulement a été atteint à l'échelle mondiale.¹²⁹ Toutefois, l'enquête souligne parallèlement que parmi les 12 objectifs cibles non atteints, on relève tout de même des progrès qui peuvent être classés en trois catégories selon leurs niveaux de performances.

Dans la première catégorie, l'étude relève des progrès substantiels dans certains domaines de l'appropriation des politiques et stratégies de développement, de même que dans celui de la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Dans le premier cas (l'appropriation), l'étude montre que le nombre des pays en développement « *à s'être dotés de solides stratégies nationales de développement a triplé depuis 2005* ». [Ce qui veut dire qu'il existe une hiérarchisation plus précise des priorités nationales. Dans le second cas, l'étude relève que] « *des cadres orientés vers les résultats, permettant un suivi des avancées obtenues au regard des priorités nationales de développement, sont en place dans le quart des pays en développement ayant participé à la première enquête* » (OCDE, 2011, p. 16). De plus, l'étude précise que cet aspect a permis à de nombreux pays de disposer de plus en plus de statistiques renvoyant aux OMD.

Dans la deuxième catégorie, l'étude met en relief les objectifs-cibles dont les progrès sont modestes ou contrastés. Il s'agit plus précisément de nombreux domaines qui relèvent

¹²⁸ L'enquête de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris, réalisée en 2011 et faisant le point de la situation en 2010, est constituée d'un échantillon de 78 pays et territoires partenaires dont 32 avait également participé à l'enquête de 2006.

¹²⁹ L'indicateur de la déclaration de Paris considéré comme atteint est le renforcement des capacités par un soutien coordonné. Il s'agit plus précisément du pourcentage des apports de coopération technique mis en œuvre dans le cadre de programme coordonnés compatibles avec les stratégies nationales de développement (OCDE, 2011).

aussi bien du pilier de l'appropriation que celui de l'alignement de l'aide sur les priorités des pays et systèmes nationaux. Concernant l'appropriation, nous trouvons que son élargissement à des acteurs extérieurs à l'Etat est très partiel. Plus précisément, on s'aperçoit que si les acteurs non étatiques sont associés à la conception des stratégies nationales de développement, il importe de souligner que les activités relevant de la société civile se heurtent encore à de nombreuses difficultés dans certains pays partenaires. De même, le rapport relève que les efforts de renforcement des capacités restent déterminés davantage par l'offre que par les véritables besoins. S'agissant de l'alignement, il existe, selon l'étude, encore de nombreux objectifs-cibles où des défis importants restent toujours à relever. Cette étude souligne par exemple que des efforts notables ont certes été enregistrés dans la « *qualité des systèmes de gestion des finances publiques au cours de la période comprise entre 2005-2010* » pour certains pays mais pour d'autres - un plus grand nombre - elle s'est fortement dégradée. Ce constat est aussi valable dans l'utilisation des systèmes nationaux par les donateurs. Ces derniers « n'ont pas systématiquement davantage recours aux systèmes nationaux ». L'enquête note aussi que si le nombre d'unités parallèles de mise en œuvre a sensiblement diminué, il n'empêche que sa proportion demeure élevée au point que la réalisation de l'objectif devient à terme hypothétique. Les progrès réalisés dans le domaine de déliement de l'aide demeurent insuffisants dans le sens où ils enregistrent plutôt une hausse. En d'autres termes, la proportion de l'aide notifiée comme non liée à l'échelle mondiale a au contraire augmenté même si de manière modérée.

Outre les domaines de l'appropriation et celui de l'alignement où les progrès sont modestes ou contrariés, l'étude souligne les failles de la prévisibilité et surtout de la transparence de l'aide. Ce dernier aspect demeure préoccupant malgré les efforts engagés dans la lutte contre la corruption.

Dans la troisième catégorie, l'étude fait état des domaines où il y a peu ou pas de progrès dans l'ensemble. Nous retrouvons par exemple l'aide destinée au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans les budgets et les comptes publics des pays partenaires. De même, il ressort de l'étude que la fragmentation de l'aide s'aggrave malgré les efforts déployés pour la réduire. Enfin, des efforts énormes restent à déployer pour renforcer la notion de responsabilité mutuelle en mettant en place des processus d'examen mutuel des performances qui doivent bénéficier d'une large participation aussi bien du côté des donateurs et surtout du côté des pays partenaires. D'autres domaines, notamment la prévisibilité à

moyen terme de l'aide au niveau des pays, continue de poser de réels problèmes dans les pays partenaires car les donateurs communiquent très rarement les informations relatives à leurs prévisions.

En définitive, il convient de souligner que si la déclaration de Paris prône un partage de responsabilités pour la mise en œuvre de diverses mesures destinées à renforcer l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle, le rapport fait ressortir que l'insuffisance des progrès dans le respect des engagements vient essentiellement du côté des donateurs (OCDE, 2011). Dans la section qui suit, nous allons nous appuyer sur l'analyse des résultats obtenus en termes de réalisations des OMD pour illustrer le non respect des engagements des donateurs, même si nous admettons que d'autres contraintes d'ordre institutionnel expliquent l'impact limité de l'aide.

1.3. Aperçu des conséquences du non respect des engagements des donateurs sur l'atteinte des OMD

Rappelons que, outre l'engagement récurrent de l'augmentation du montant de l'aide, les nouvelles conditionnalités de l'aide s'inscrivent dans le cadre de la politique de coordination de l'aide entre les pays donateurs et les pays partenaires. Cette politique concerne principalement l'application des principes d'alignement, d'harmonisation et d'appropriation. La mise en œuvre de ces principes par les donateurs peut apporter des améliorations substantielles parmi les contraintes imposées aux pays partenaires. Cependant, nous avons vu plus haut que globalement ils ne sont pas respectés. De ce fait, l'atteinte des OMD ne peut qu'être hypothétique, même si nous devons admettre qu'il existe d'autres contraintes d'ordre institutionnel tenant à la fois aux institutions formelles et coutumières (cf. chap. 5 et 6) qui compromettent à l'atteinte des OMD du fait qu'elles ne sont pas pris en compte dans les stratégies des nouvelles conditionnalités, comme ce fut aussi le cas dans le cadre du PAS. Nous développons plus loin (partie 2) ces contraintes d'ordre institutionnel.

Ici, nous allons analyser de manière succincte l'évolution de ces OMD de manière générale avant de procéder, à titre d'illustration, à une revue de ces objectifs au niveau des pays de l'Afrique subsaharienne.¹³⁰

1.3.1. Progrès réalisés vers les OMD des « régions en développement »

Il importe de rappeler que les progrès vers les huit objectifs du millénaire pour le développement se mesurent par rapport à 21 cibles et 60 indicateurs officiels. Selon le rapport 2011 des Nations Unies sur les OMD (ONU, 2011), des progrès ont été enregistrés dans la lutte contre l'extrême pauvreté et la faim, sachant que la réduction de ces phénomènes a des répercussions directes sur la réalisation de tous les autres objectifs du millénaire. Ainsi, le rapport relève de nombreux domaines d'amélioration, notamment le relèvement des taux de scolarisation et la santé des enfants, la réduction des taux de mortalité parmi les enfants de moins de 5 ans, l'élargissement à l'accès à l'eau potable, l'accroissement des opportunités pour les femmes, etc. Cependant, le rapport fait ressortir également qu'il reste un certain nombre de domaines où les progrès demeurent insuffisants dans l'ensemble des régions en développement. Nous pouvons citer entre autres : l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, le développement durable, la protection des plus vulnérables des effets dévastateurs des crises multiples, et surtout la réduction du taux de mortalité maternelle. De plus, parmi les domaines où des progrès ont été réalisés vers les OMD, on note des disparités importantes au sein des régions en développement ou d'un pays à l'autre. Nous pouvons, à titre d'exemple, prendre la cible consistant « à réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollars par jour [qui est la principale cible des OMD. Cette cible de lutte contre la pauvreté est en bonne voie au niveau mondial au point que la Banque mondiale prévoit que] le taux mondial de pauvreté devrait passer en dessous de 15%, d'ici 2015 » (rapport OMD, 2011), soit nettement en dessous de la cible de 23%. Toutefois, cette tendance positive et ces prévisions optimistes au niveau mondial n'englobent

¹³⁰ Nous avons choisi d'analyser l'état d'avancement des OMD en Afrique subsaharienne puisque selon Berg (2003), c'est la sous-région qui regroupe la plupart des pays où le problème de l'efficacité de l'aide est mieux appréhendé. Pour l'auteur, la sous-région connaît un taux de pauvreté assez élevé, une faible capacité institutionnelle, un service public en déshérence, un secteur privé étroit (négligé ou découragé) et un manque d'individus qualifiés.

pas toutes les régions en développement.¹³¹ Elles font exception de l'Afrique subsaharienne, et cela malgré sa prépondérance en matière d'allocation d'aide publique au développement (37% de l'aide globale). Dans ce contexte, nous nous proposons d'analyser tout particulièrement les progrès réalisés vers les OMD dans la sous-région.

1.3.2. Progrès réalisés vers les OMD en Afrique subsaharienne

A l'instar de nombreuses régions en développement (Asie de l'Est, Amérique latine etc.), l'Afrique subsaharienne a réalisé des progrès vers les OMD, et surtout dans les domaines ayant trait à la santé. Selon le même rapport toujours, elle occupe la première place des régions du monde ayant réduit les infections au VIH ; elle demeure également la région ayant enregistré la plus forte réduction de décès dus au paludisme entre 2000 et 2009 ; et enfin, elle se classe en tête de toutes les régions ayant connu un accroissement de la scolarisation au cycle primaire.¹³²

Toutefois, malgré ces efforts considérables, la région comptabilise parallèlement le taux le plus élevé de mortalité maternelle au monde - 640 décès pour 100 000 naissances vivantes - soit plus de deux fois la moyenne des régions en développement et 38 fois la moyenne des régions développées selon le rapport. Elle comptabilise également les taux les plus élevés de mortalités des moins de cinq ans. Dans ce domaine, le rapport précise qu'en 2009, un enfant sur huit décède avant son cinquième anniversaire, soit deux fois la moyenne des régions en développement et 18 fois la moyenne des régions développées.

En analysant l'objectif central des OMD, c'est-à-dire, celui d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim, le rapport montre clairement que la région n'atteindra pas les cibles OMD

¹³¹ IL convient de noter que cette tendance planétaire de réduction de la pauvreté a bénéficié davantage de la croissance rapide de l'Asie de l'Est et en particulier de la Chine. C'est dans cette région où la réduction de la pauvreté est la plus spectaculaire. Selon les projections de la banque mondiale (Rapport OMD, 2011), les taux de pauvreté de la Chine et de l'Inde seraient environ respectivement de 5% et 22% d'ici 2015. En définitive, la question de la performance de L'Asie de l'Est en termes de réduction de pauvreté devient pertinente par rapport au débat sur l'efficacité des politiques d'aide du fait que le degré de dépendance à l'égard de l'aide dans cette région est moindre.

¹³² Ces performances réalisées vers les OMD en Afrique subsaharienne doivent être interprétées avec précaution car elles reflètent, selon nous, une image exagérément positive. Malgré cela, près de la moitié des enfants non scolarisés dans le monde vit en Afrique subsaharienne - 32 millions d'enfants sur un total de 67 millions - (Rapport OMD, 2011). Cette précaution vaut aussi pour les performances enregistrées au niveau de la réduction des infections du VIH dans le sens où l'Afrique subsaharienne reste la région la plus durement touchée par ce fléau : le taux d'incidence du VIH - c'est-à-dire, le nombre de nouvelles infections au VIH par an pour 100 personnes âgées de 15 à 49 ans - est de 0.4% en 2009, soit un total de 1.8 millions de nouvelles infections dans la région ; de même, la région comptabilise 69% de toutes les nouvelles infections au VIH, 68% de toutes les personnes vivant avec le VIH et 72% des décès imputables au sida selon le même rapport.

visant à réduire la pauvreté et la faim. Plus précisément, le rapport montre que la population vivant dans une pauvreté extrême, c'est-à-dire avec moins de 1.25 dollars par jour, est passé seulement de 58 à 51% de 1990 à 2005. Les tendances prévisionnelles les plus optimistes montrent que ce taux de pauvreté extrême ne devrait pas passer en dessous de 36% d'ici 2015, alors que l'objectif est fixé à 29%. Pour ce qui est de la cible visant à réduire la faim, le rapport indique des proportions importantes de populations sous-alimentées avec des taux élevés (25 à 34%) et surtout très élevés (35% ou plus) pour la région d'Afrique subsaharienne pendant la période 2005-2007.¹³³ Ce qui dénote aussi que la région ne sera pas en mesure d'atteindre la cible visant à réduire la faim d'ici 2015.

Dans la section qui suit, nous analysons les limites des nouvelles conditionnalités de l'aide aux Comores et cela afin d'étayer notre analyse sur leur échec. L'idée qui sous-tend cette démarche est de se demander - dans la partie deux de la thèse - si l'échec des politiques d'aide - aussi bien dans le cadre du PAS que dans celui des nouvelles conditionnalités - s'explique par l'ignorance des spécificités locales qui n'ont pas été suffisamment prises en compte dans les stratégies de mise en place de l'aide.

2. Les limites des nouvelles conditionnalités de l'APD aux Comores : constat et facteurs explicatifs

Nous montrons les limites des nouvelles conditionnalités de l'aide en procédant en trois temps. Dans un premier temps, nous examinons plus précisément si les engagements pris par les bailleurs dans le cas des Comores ont été respectés. Dans un deuxième temps, nous examinons l'évolution des OMD en faisant une revue à mi-parcours. Dans un troisième temps, nous avançons quelques facteurs explicatifs de l'échec des nouvelles conditionnalités de l'aide.

2.1. Evaluation des nouvelles conditionnalités de l'aide aux Comores

Dans cette sous-section, nous partons de l'enquête réalisée en 2011 par l'OCDE (OCDE, 2011) sur 78 pays dont les Comores faisaient partie, pour montrer le fossé qui existe

¹³³ Selon le rapport (2011) de l'ONU des OMD, avec des taux modérément élevés (sous-alimentation de 15% à 24%) et surtout modérément bas (sous-alimentation de 5% à 14 %), l'Asie de l'Est, l'Asie du Sud-est, l'Amérique latine et les caraïbes ont des chances d'atteindre la cible visant à réduire la faim d'ici 2015.

entre la rhétorique des donateurs en termes d'engagement et celles des résultats. Pour plus de cohérence dans l'analyse des résultats des Comores, nous gardons la même architecture que la sous-section (1.2) où il a été question d'analyser le niveau de respects des engagements de la déclaration de Paris sur l'ensemble de l'échantillon - en analysant d'abord les engagements relatifs à l'accroissement de l'aide avant d'examiner ensuite ceux ayant trait à la coordination de l'aide.

2.1.1. L'évolution globale de l'aide aux Comores depuis la déclaration de Paris (2005)

Il convient de souligner qu'au niveau mondial les décaissements nets de l'aide ont atteint un montant de 128,7 milliards de dollars en 2010, soit une progression de 0,32% du revenu national cumulé des pays développés (Rapport ONU sur les OMD, 2011). Toutefois, ce ratio demeure inférieur à l'objectif intermédiaire de 0,5% fixé lors du sommet mondial de l'APD en 2005. Cette contre-performance des donateurs a sans doute des répercussions sur la capacité de l'APD à répondre aux besoins de financement des OMD. Dans le cas des Comores, le volume de l'aide est loin de répondre aux besoins et de permettre la réalisation des OMD d'ici 2015.¹³⁴ De 2005 à 2008, l'aide en faveur des Comores tourne autour de 34,27 millions de dollars en moyenne par an pendant que l'enveloppe globale requise pour l'ensemble des trois OMD du secteur santé (durant la période 2008 -2015) est de plus de 265 millions de dollars, soit 37.85 millions de dollars par an.¹³⁵

Ce constat nous conduit à conclure que l'une des raisons pour lesquelles le pays ne peut atteindre les OMD d'ici 2015 est le non respect des engagements des donateurs dans l'augmentation du volume de l'aide. Cette situation est particulièrement délicate pour un pays comme les Comores qui est fortement dépendant de l'aide extérieure.

¹³⁴ Cette situation est aussi valable pour l'Afrique subsaharienne qui, selon le rapport de l'ONU sur les OMD, n'a reçu que 11 milliards de dollars sur les 25 millions de dollars promis lors du sommet de G8 de 2005 à Gleneagles.

¹³⁵ Les trois OMD du secteur santé, « réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans », « améliorer la santé maternelle » et « combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies », représentent respectivement un coût de financement pour la période 2008-2015 de 39 millions de \$, 45 millions de \$ et 181 millions de \$ (Rapport national, OMD, 2009).

2.1.2. Analyse des engagements en lien avec la déclaration de Paris.

Lors de nos investigations sur le terrain, nous avons rencontré de nombreux responsables nationaux qui soulignent l'absence de coordination des projets par les bailleurs. Nous pouvons par exemple citer le cas des projets qui s'inscrivent dans le cadre de l'objectif sept des OMD qui vise « *un environnement durable* ». Parmi les principales difficultés qui entravent la cible visant « *à réduire significativement la proportion de la population qui n'a pas d'accès à l'eau potable* » figurent « *l'absence de véritable coordination entre les bailleurs* » (Rapport national OMD, 2009, p.79). De même, les responsables soulignent que « *l'absence de synergie de coordination des différents programmes et projets en vue de les rendre efficaces et efficients* » (Rapport national OMD, 2009, p.76) fait partie des principales difficultés qui compromettent les efforts visant à « *réduire l'appauvrissement de la diversité biologique* ». Cette absence de coordination entre les bailleurs est également relevée parmi les contraintes rencontrées dans le cadre des efforts visant à inverser « *la tendance à la déperdition des ressources environnementales* ». Plus précisément, le rapport national sur les OMD (2009, p.73) pointe « *l'insuffisance de coordination et/ou de complémentarité des différents programmes ou projets mis en œuvre* ».

Ainsi, nous pouvons multiplier ces exemples - à travers d'autres projets exécutés pour d'autres OMD - qui montrent que les contraintes demeurent entières et cela malgré les différentes résolutions adoptées dans les différents sommets et multiples conférences en vue d'améliorer la coordination de l'aide pour une meilleure efficacité. Ces contraintes sont bien illustrées à travers l'enquête de 2011 (OCDE, 2011) qui relève de nombreux domaines où on note beaucoup d'insuffisances par rapport aux objectifs-cibles de la déclaration de Paris. Nous pouvons citer, à titre d'exemples, quelques indicateurs de progrès qui évaluent l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide.

En ce qui concerne « les stratégies nationales de développement opérationnelles », l'enquête montre que le pays obtient le score « D » qui correspond au classement le plus faible en termes de performances. Ce score révèle le problème des faibles capacités institutionnelles qui constituent un frein à la mise en place d'un processus de planification et de programmation efficace. Nous verrons plus loin les causes de cette notion de faibles capacités institutionnelles aux Comores. Elles font partie des facteurs explicatifs de la faible

appropriation par les autorités nationales des stratégies et programmes de développement du pays.

De même, on s'aperçoit que « la part des apports d'aide destinée au secteur public faisant appel aux systèmes nationaux » demeure très insuffisante. Sur 38 millions de dollars d'aide versée au titre de l'année 2008, 7 millions seulement ont été exécutés conformément à la gestion des finances publiques, soit 18% de l'enveloppe. Ce qui dénote le décalage entre « les bonnes pratiques » fortement recommandées et les réalités de terrain.

S'agissant des « structures de mise en œuvre parallèle des projets », celles-ci représentent pour les Comores 24 unités. Certes, ce nombre est en dessous de la moyenne de l'échantillon utilisé dans l'enquête (27) mais il reste important comparé à la taille du pays qui compte très peu de bailleurs dans les projets en développement.

Enfin, nous remarquons que l'indicateur relatif à « l'utilisation de procédures ou dispositifs communs » exige des efforts considérables dans le sens où sur un total de 50 millions de dollars d'aide versés en 2009, 11 millions de dollars d'aide ont fait l'objet d'approches fondées sur des programmes, soit 22% de l'aide. Ainsi, l'harmonisation des procédures reste ardue au niveau du pays. Une situation sans doute accentuée par le fait que la plupart des bailleurs ne sont pas représentés dans le pays. Ainsi, les échanges inter-bailleurs se font souvent de manière informelle au sein des forums des partenaires au développement.

Nous pouvons donc remarquer, à travers l'analyse des indicateurs de progrès, que les réalisations demeurent globalement insuffisantes même si certaines parmi elles ont enregistré (alignement et déliement de l'aide) des résultats significatifs. Par conséquent, **nous relevons que les contraintes censées être résolues - grâce aux respects de ces engagements - afin d'améliorer l'efficacité de l'aide continuent de peser au niveau du pays. Nous pouvons citer entre autre l'appropriation, les procédures des donateurs, ou encore le manque de coordination entre les pratiques des donneurs.**

Au total, l'ensemble de ces contraintes pour les gouvernements partenaires en termes d'efficacité de l'aide a des répercussions sur l'atteinte des OMD en particulier celle de la lutte contre la pauvreté dont l'éradication constitue la priorité de l'aide publique au développement.

2.2. Revue à mi-parcours des « OMD » aux Comores

Depuis l'adoption des OMD par les nations unies en septembre 2000, trois rapports nationaux (2003, 2005 et 2009) ont été élaborés par le Commissariat général au plan, avec l'appui technique et financier des agences du Système des Nations Unies aux Comores. Le but est de mesurer les progrès réalisés vers les OMD dont la plupart des cibles ont 2015 comme date buttoir, avec 1990 comme date de référence. Dans cette sous-section, nous allons nous appuyer principalement sur ces trois rapports pour analyser les progrès accomplis. Nous présenterons dans un premier temps les domaines ayant plus ou moins réalisé des progrès, et dans un second temps ceux qui sont éloignés des OMD et pour lesquels des défis importants restent à relever.

2.2.1. Domaines ayant enregistré des progrès vers l'atteinte des OMD aux Comores

A l'image des progrès enregistrés en Afrique subsaharienne dans les domaines ayant trait à l'éducation primaire et à la santé, les Comores ont réalisé des progrès significatifs dans ces domaines. Avec un taux net de scolarisation dans les primaires avoisinant les 76% en 2008 contre 63,2% en 1991, les Comores peuvent atteindre la cible visant à assurer une éducation primaire pour tous d'ici 2015 (Rapport national OMD, 2009). Néanmoins, ce rapport exhorte les autorités comoriennes à intensifier leurs efforts sur plusieurs aspects y afférents : l'amélioration de l'accueil du système éducatif, la réduction des coûts récurrents dans la scolarisation des enfants en vue de rendre plus effective la gratuité de l'enseignement de base, la formation des enseignants et surtout leur maintien en poste par des mesures incitatives dont la régularité des salaires.¹³⁶ Le rapport montre également qu'avec une dynamique des effectifs scolaires féminins qui augmentent d'année en année, les évolutions observées au niveau de l'éducation laissent penser que l'objectif sur la parité filles/garçons pourrait être atteint avant 2015, et cela malgré des disparités persistantes entre les filles et les garçons au niveau de l'enseignement primaire. Cette parité filles/garçons est évaluée en

¹³⁶ Ces performances au niveau de l'éducation primaire doivent être relativisées puisque parallèlement nous relevons dans le même rapport que le taux d'achèvement au cycle primaire en 2007 est de 57% contre 40,6% en 1991, ce qui dénote une faible progression.

2006/2007 à 0.82 après qu'elle ait été établie respectivement à 0.86 et 0.87 en 2004/2005 et 2006/2007.¹³⁷

En ce qui concerne la santé, le rapport fait ressortir une amélioration sensible dans la réduction des taux de la mortalité maternelle et celui de la mortalité des enfants de moins de 5 ans. Dans le premier cas, le taux est passé de 79.3 pour mille en 2003 à 49 pour mille en 2007 ; et dans le second cas, le taux est passé entre 1991 et 2003 de 517 à 380 décès maternels pour 100 000 naissances.¹³⁸

En revanche, l'objectif ayant comme cibles : la maîtrise du paludisme, l'arrêt de la propagation du VIH/SIDA et l'accès aux traitements anti VIH/SIDA à tous, n'est pas en bonne voie. Excepté l'accès aux traitements anti VIH/SIDA où le rapport national (2009) sur les OMD note un meilleur suivi des personnes vivant avec le VIH, les deux autres cas de figure sont plutôt préoccupants à savoir : la maîtrise du paludisme et l'arrêt de la propagation du VIH/SIDA. Les taux d'incidence de la malaria aux Comores étaient respectivement de 33% et 34.5% entre 1996 et 2002, et le taux de mortalité afférent s'élevait à 24% en 2000. Pour ce qui est de la propagation du VIH/SIDA, malgré un faible taux de prévalence de 0.025% le taux d'incidence des infections sexuellement transmissibles est estimé à 4.6% en 2006 (Rapport national de lutte contre le SIDA, 2008).¹³⁹

2.2.2. Objectifs et cibles ayant accusé des retards considérables vers les OMD aux Comores

Il existe de nombreux objectifs pour lesquels les progrès réalisés vers l'atteinte des OMD demeurent très insuffisants et en conséquence des défis importants restent à relever.

¹³⁷ Notons que parmi les principales contraintes qui entravent l'émancipation des femmes aux Comores, il y a : les pratiques phallustes encore dominantes, la faiblesse des ressources des ménages à scolariser tous les enfants, l'absence d'une formation prédisposant les femmes à occuper des hautes fonctions, et surtout les rigidités socioculturelles qui sont hostiles à l'éducation et à l'autonomisation des femmes. Ces dernières sont souvent destinées aux « grand-mariage » qui font « l'honneur » de la famille. Nous verrons l'ancrage de ce phénomène et ses inconvénients sur l'efficacité de l'APD dans la deuxième partie de la thèse.

¹³⁸ Ces taux en nette amélioration doivent être interprétés avec prudence puisque depuis 2003, année du recensement générale de la population et de l'habitat, il n'y a pas eu d'enquêtes nouvelles sur la mortalité maternelle ou sur celle des enfants de moins de 5 ans. D'ailleurs le rapport national sur les OMD en 2005 a repris le chiffre de 380 de décès maternels de 2003.

¹³⁹ Ce rapport qui indique un risque d'explosion du VIH/SIDA montre que la plupart des cas de VIH/SIDA se situent dans la tranche d'âge des 19-34 ans, avec une hausse de 55,7%. Dans cette même tranche d'âge, les femmes demeurent les plus touchées (66,1%). La tranche d'âge 0-14 ans représente 7,5% des cas.

Certes, tous sont pertinents à analyser, mais nous proposons d'en examiner plus particulièrement deux en raison de leur degré de sensibilité immédiat et à venir. Il s'agit de l'objectif qui vise à éliminer l'extrême pauvreté et la faim et celui qui vise à assurer un environnement durable.

En ce qui concerne l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim, comme nous l'avons déjà mentionné, cet objectif est central dans le sens où il a des répercussions directes sur la réalisation des autres objectifs. Nous passons en revue les tendances observées au niveau des trois cibles qui constituent cet objectif : la première cible est celle qui vise à « *réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur au seuil national de pauvreté. Cette cible ne peut être atteinte d'ici 2015* » (Rapport national sur les OMD, 2009) et cela malgré une tendance favorable du taux de pauvreté.¹⁴⁰ Cette difficulté s'explique par les valeurs ciblées pour 2015 des indices de pauvreté des ménages (23,7%) et des individus (27,3%) à un moment où parallèlement le PIB réel/tête ne cesse de régresser depuis deux décennies. Rappelons que pour atteindre l'objectif, le rapport national que nous venons de citer montre que le niveau de pauvreté devrait théoriquement se situer respectivement autour de 30,7% et 35,5% pour les ménages et les individus en 2009 avant une baisse moyenne par an de 1,2% et 1,4% respectivement pour les ménages et les individus jusqu'en 2015. Une telle tendance peut difficilement se concrétiser en l'absence d'une croissance économique soutenue et durable. Pour s'en convaincre, nous pouvons rappeler que de 2000 à 2009 le taux de croissance annuel moyen du PIB réel a été de moins de 1% alors que la croissance annuelle de la population est presque de 3%. La deuxième cible est celle qui vise à « *assurer le plein emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un emploi décent et productif* ». Cette cible est « *invraisemblable à atteindre* » (rapport national OMD, 2009) compte tenu de la tendance observée comparée à la tendance théorique.¹⁴¹ Les contraintes à la création d'emplois aux Comores sont nombreuses. On peut citer entre autres : l'insuffisance de la formation

¹⁴⁰ De 1995 à 2004, l'incidence de la pauvreté des ménages a diminué de 47,3% à 36,9% et celle des individus de 54,6% à 44,8%. Cependant comme nous l'avons déjà souligné dans le chapitre 2, il faudrait interpréter ces résultats avec prudence dans la mesure où la méthodologie de l'enquête intégrale réalisée en 2004 n'est pas identique à celle de l'enquête Budget- consommation réalisée en 1995.

¹⁴¹ La valeur ciblée pour 2015 serait d'aboutir à un taux de chômage de 0%. Cependant, il convient de noter qu'aux Comores, il n'existe pas de données récentes permettant de mieux appréhender la question de l'emploi. Dans ce contexte nous utilisons l'enquête intégrale de ménage de 2004 qui a estimé le taux de chômage à 13,5%. Toutefois, nous devons considérer que ce taux ne reflète pas la réalité actuelle de l'emploi compte tenu du fait que le taux de croissance réel ne cesse de régresser (0,2% en 2008 contre 0,8% en 2007, rapport zone franc 2009) alors que le taux de croissance démographique annuel demeure presque de 3%.

professionnelle de la population active, la faiblesse du secteur privé en matière de création d'emploi, l'absence d'adéquation entre formation et emploi, etc. La troisième et dernière cible vise à « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim ». Cette cible serait également difficile à atteindre d'ici 2015 (Rapport national OMD, 2009) pour plusieurs facteurs inhérents à la structure économique des Comores. Nous avons indiqué plus haut (cf. chap.1) l'insuffisance ou l'incapacité des productions locales à parvenir à satisfaire les besoins nationaux de consommation alimentaire de base. Les productions locales et les importations ne couvrent que 84% des besoins de la population. De plus, dans ce pourcentage, les contributions nationales ne représentent que 41%.¹⁴² Ceci dénote l'état de l'insécurité alimentaire de la population qui conduit à la malnutrition, surtout chez les enfants.¹⁴³ A ces contraintes s'ajoutent le faible pouvoir d'achat des ménages et surtout le niveau de pauvreté indiqué plus haut qui contribuent à aggraver la faim dans le pays.

S'agissant de l'objectif qui vise à « assurer un environnement durable », nous nous proposons de l'examiner en raison de l'insularité du pays (cf. introduction générale). Cet objectif comprend entre autres deux principales cibles¹⁴⁴ : la première vise à « intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et à inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources naturelles » et la deuxième vise à « réduire l'appauvrissement de la diversité biologique ». Comme beaucoup de petites économies insulaires, ces deux cibles sont importantes à atteindre en vue de renforcer les mesures de prévention et d'adaptation aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles, et de préserver la biodiversité terrestre et marine. Il convient de souligner que les Comores sont riches d'un patrimoine naturel extrêmement diversifié mais fragile. On assiste ainsi à une lente dégradation du milieu naturel sous la poussée démographique. Pour s'en convaincre, nous pouvons faire remarquer que malgré l'intérêt croissant dont bénéficie la problématique du développement durable auprès des pouvoirs publics et de la société civile,

¹⁴² Sources : Document de stratégie nationale d'Appui à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (2006). Ce document montre que la couverture des besoins calorifiques par personne et par an est estimée à 2 160 kcal et que celle-ci n'est pas atteinte.

¹⁴³ Selon l'Unicef (2008), la malnutrition chez les enfants est caractérisée généralement par trois mesures dont l'insuffisance pondérale, le retard de la croissance et les carences énergétiques. Ainsi, le tableau en annexe montre clairement que la tendance observée s'éloigne très loin de la tendance théorique, ce qui rend improbable d'ici 2015 l'atteinte de cette cible.

¹⁴⁴ Cet objectif comporte aussi deux autres cibles : « la réduction de moitié, d'ici 2015, de la proportion de la population n'ayant pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable » et « l'accès à des logements décents et sûrs au plus grand nombre des ménages ». Si la première cible est potentiellement réalisable, la deuxième demeure invraisemblable à réaliser (Rapport national OMD, 2009).

la dégradation des forêts a atteint un stade alarmant. A titre d'illustration, le rapport national (OMD, 2009) fait état d'une dégradation de 57% des terres agricoles et de 500 ha de forêt qui disparaît chaque année. Ainsi, la proportion des zones forestières est passée de 6,6% à 2,8% de 1990 à 2005. En ce qui concerne l'environnement côtier et marin, le rapport fait état d'une dégradation de 108 ha de mangroves en raison de la disparition des récifs et de l'érosion côtière. De même, dans le domaine de la diversité biologique, le rapport montre que l'appauvrissement ne cesse de s'accroître conduisant à la disparition de nombreuses espèces.¹⁴⁵ Le rapport relève en outre que la part du territoire national constitué de zones protégées pour la préservation de la biodiversité n'a pas progressé depuis 2001. Elle est estimée en 2003 et 2005 à 0,6% de la superficie totale (Rapports nationaux, OMD, 2003, 2005) pendant que la valeur ciblée en 2015 est de 9,3%.

Ainsi, nous relevons que ces deux cibles importantes dans la protection du capital naturel des Comores ne peuvent être atteintes et cela malgré l'adhésion du pays à plusieurs conventions internationales et régionales y afférent. L'appui technique et financier des bailleurs, par le biais de plusieurs projets de développement visant à arrêter la déforestation et à préserver la biodiversité terrestre et marine, n'a pas ainsi produit les effets escomptés.

2.3. Les facteurs explicatifs de l'échec des nouvelles conditionnalités de l'aide aux Comores

Nous avons vu que les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris demeurent insuffisants pour améliorer l'efficacité de l'aide aux Comores. Cependant, nous devons nous interroger sur les facteurs explicatifs de ce constat négatif (ou mitigé) que nous venons d'exposer plus haut. Est-ce que le respect des engagements de la déclaration de Paris par les donateurs aurait suffi à améliorer l'aide aux Comores ? Ou bien y a-t-il d'autres facteurs plus contraignants qui compromettent son efficacité ? Pour répondre à ces questions, nous allons procéder en deux temps : dans une première sous-section nous allons montrer, à travers quelques exemples, que les engagements issus de la déclaration de Paris – même en étant respectés – sont loin de répondre aux problèmes auxquels les politiques d'aide sont confrontées dans ce pays. Dans une deuxième sous-section nous avançons les contraintes qui nous semblent les plus préjudiciables à l'efficacité de l'aide aux Comores notamment la faible

¹⁴⁵ Parmi les espèces menacées, le rapport national (OMD, 2009) cite à titre d'exemple : le dugong, le cœlacanthe, la roussette de Livingstone, le lémurien mongos, les tortues et les baleines.

légitimité de l'Etat et surtout la prédominance des institutions coutumières. Ces deux aspects seront d'ailleurs analysés dans la deuxième partie de notre thèse de manière plus détaillée puisque chacun fera l'objet d'un chapitre. Cette sous-section offre ainsi un premier aperçu de ces deux enjeux.

2.3.1. Le respect des engagements par les donateurs suffirait-il à améliorer l'efficacité de l'aide aux Comores ?

Le peu d'intérêt que les bailleurs accordent au respect dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris est sans doute une faille dans le processus devant permettre de renforcer l'efficacité de l'aide. Parmi ces engagements figure la nécessaire augmentation de l'aide pour faire face aux besoins de développement du pays. Cependant, nous constatons à travers l'enquête de 2011 (OCDE, 2011) que la pratique la plus contraignante à l'efficacité de l'aide semble levée au niveau des Comores.¹⁴⁶ Il s'agit plus précisément « des priorités et systèmes définis par les donateurs ». Cette contrainte, fréquemment citée dans l'enquête quel que soit le pays, recouvre une mauvaise adéquation des activités des donateurs aux priorités et systèmes nationaux. Elle recouvre également une mauvaise compréhension – de la part des donateurs – du contexte local dans lequel ils travaillent. Elle présente un inconvénient majeur en créant des divergences (ou des désaccords) entre pays donateurs et pays partenaires sur la question de savoir quelle modalité opérationnelle est la mieux adaptée (ou appropriée) à la situation. Elle conduit surtout les pays partenaires fortement dépendants de l'aide – qui ne sont pas en mesure d'exiger quelque chose de la part des bailleurs au risque de perdre le financement – d'accepter toutes les offres, même si ces dernières sont incompatibles à leurs systèmes nationaux ou ne répondent pas à leurs priorités. Or, nous relevons dans le cas des Comores que cet indicateur est estimé comme étant en très bonne voie dans la mesure où l'ensemble des partenaires au développement s'alignent sur le document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR). Autrement dit, ce document est devenu depuis 2005 – année de la mise en place des engagements de Paris – le cadre de référence de la lutte contre la pauvreté dans le sens où « *tous les partenaires au développement affirment qu'ils se basent sur le DSCR pour développer leurs cadres d'intervention dans le pays* » (Rapport national

¹⁴⁶ Selon une enquête réalisée par l'université de Birmingham pour le compte de l'OCDE (2003), les trois facteurs de contrainte les plus importants qui pèsent sur l'efficacité des politiques d'aide sont par ordre d'importance les suivantes : les priorités et systèmes définis par les donateurs, les difficultés posées par les procédures des donateurs, et enfin le manque de coordination entre les pratiques des donateurs.

OCDE, 2011, p. 41).¹⁴⁷ Il a été revu en 2009 pour intégrer deux éléments majeurs : une analyse plus fine des coûts des programmes proposés (y compris les OMD), ainsi que l'examen des thèmes transversaux. Désormais, il existe un plan d'action prioritaire 2011-2014 du DSCRCP qui est conforme aux ressources disponibles et prévisibles. De même, nous avons relevé au niveau de l'enquête des réalisations concernant l'indicateur relatif à « l'aide non liée » pour lequel le pays a enregistré un progrès de l'ordre de 46% en 2009 par rapport à 2005 (OCDE, 2011). Il est vrai que le déliement de l'aide aux Comores suit la tendance mondiale que nous avons soulignée plus haut, néanmoins cela représente un progrès significatif à un moment où l'aide liée a été identifiée comme le principal facteur de réduction de la valeur de l'aide.

Cependant, dans la pratique, ces avancées en termes d'alignement des bailleurs sur les priorités nationales doivent être relativisées. En effet, celles-ci ne semblent pas avoir eu d'impact en matière de recul de la pauvreté et de la faim comme nous l'avons relevé précédemment (cf. 2.2.2). Ce constat est bien confirmé par les entretiens réalisés lors de notre enquête de terrain. Ainsi, nous avons posé la question suivante à un ancien Commissaire Général au Plan.

Pourriez-vous nous dire si les financements des bailleurs tiennent compte des projets identifiés par le DSCRCP ?

« Dans la pratique, les choses se présentent différemment puisque chaque bailleur a un mandat correspondant au programme déjà arrêté par son siège. Notre plan d'action issu du DSRP avait par exemple consacré 60% de demande de financement dans les infrastructures de base indispensables au décollage économique du pays. Or, les bailleurs se sont globalement prononcés pour d'autres secteurs. Le plus surprenant est que même en intervenant dans les secteurs répertoriés par le DSCRCP, les bailleurs peuvent choisir des actions non identifiées. C'est le cas par exemple du secteur de la santé : nous avons jugé utile de munir les Comores d'appareils de dialyse et de scanners pour limiter les évacuations sanitaires trop coûteuses pour les familles pauvres ; or les bailleurs qui sont intervenus dans

¹⁴⁷ Les travaux d'élaboration du DSCRCP intérimaire ont été lancés en 2001 par le gouvernement, et la première version a été adoptée en 2003. Le DSCRCP a été finalisé en 2005 et doté d'un plan d'actions couvrant la période 2006-2009. Bien que le document était jugé satisfaisant, les autorités ont toutefois décidé de maintenir son caractère intérimaire jusqu'à la conclusion d'un programme formel avec le FMI (Rapport national Commissariat au plan, 2011).

le domaine se sont prononcés sur la santé maternelle et infantile alors que l'Unicef, le Fnuap et l'OMS intervenaient déjà dans ces activités ».

Entretien du 23 mars 2013.¹⁴⁸

2.3.2. La faiblesse des institutions étatiques et la prédominance des institutions coutumières

Nous venons de voir que malgré le fait que les bailleurs semblent s'aligner de plus en plus sur les priorités nationales en utilisant le DSCR, cela ne permet pas pour autant une amélioration de l'efficacité de l'aide. Le document auquel ils se réfèrent (DSCR) « *ne contient pas d'analyses, pourtant pertinentes, des causes de la fragilité de l'Etat* » (Rapport national OCDE, 2011, p. 19) qui caractérise le pays. Ainsi, les partenaires au développement ont tendance à intervenir aux Comores comme s'il s'agissait d'un contexte normalisé. Selon ce rapport, jusqu'à présent aucun bailleur de fonds n'est intervenu sur la base d'un document de stratégie spécifique au contexte de fragilité, à l'image des approches « *évaluations de conflits stratégiques* » (strategic conflict assessments) et « *facteurs de changement* » (Drivers of Change) développées par le Royaume-Uni. **Or, la spécificité des Comores peut selon nous se résumer par des institutions étatiques faibles et par des institutions coutumières fortes.** Ces deux caractéristiques ont un impact négatif sur l'efficacité de l'aide.

En ce qui concerne la fragilité de l'Etat, celle-ci se traduit par l'instabilité politique et institutionnelle ayant caractérisé le pays dès le début des années 1970, c'est-à-dire, avant même l'accession du pays à l'indépendance en 1975. Plus exactement, le manque de confiance dans les relations entre les îles – et à un moindre degré entre les régions qui les constituent – a largement contribué aux nombreuses crises séparatistes (ou sécessionnistes) et institutionnelles (les coups d'Etat politiques). Après 37 ans d'indépendance, les Comores ont été caractérisés par quatre républiques et la notion de l'Etat, au sens de Rousseau et d'Hegel, est loin d'être acquise. Cette situation d'instabilité permanente a conduit à des faibles capacités institutionnelles à tous les niveaux et dans tous les domaines notamment dans celui de la gestion de l'aide publique au développement en faveur du pays.

¹⁴⁸ Entretien réalisé auprès d'un ancien haut fonctionnaire du Commissariat général au plan. Il a supervisé l'élaboration et le suivi du DSRP aux Comores pendant près de sept ans (1999 à 2006).

S’agissant de la prédominance des institutions coutumières, nous pouvons nous demander si elle n’est pas la cause de la faiblesse des institutions étatiques. L’histoire institutionnelle des Comores est marquée par les sultans batailleurs, et aucun de ces sultans n’a jamais abouti à un pouvoir unifié au niveau de l’archipel. C’est la colonisation française qui contenait les germes de l’Etat comorien – avec la loi d’annexion du 25 juillet 1912 – sans pour autant que celui-ci parvienne réellement à implanter ses principes de base. Les Comoriens s’identifient toujours par rapport à leur famille, leur village ou leur région à un degré moindre, mais rarement à leur nation. Ainsi, « *le village constitue, pour tout comorien, une référence identitaire qui prime sur la nation* » (Rapport national OCDE, 2011, p. 21). De ce fait, les contraintes communautaires ou villageoises prédominent sur la vie politique, économique et sociale. Elles ont à ce titre une grande influence dans les politiques d’aide. Nous verrons dans la deuxième partie de la thèse comment l’ignorance encore grande, par les bailleurs de fonds, de la dynamique historique – ou du contexte historique et socioculturel – conduit à une inefficacité des politiques d’aide aux Comores.

En résumé, nous montrerons dans la partie 2 de cette thèse les raisons de l’échec des politiques d’aide en proposant une analyse institutionnaliste. L’idée sous-jacente à cette démarche est de montrer que la gouvernance recommandée aux pays pauvres – qui devait se traduire par « une formalisation des règles » – s’est heurtée à de nombreux obstacles institutionnels. Si les institutions internationales ont admis la nécessité de prendre en compte les spécificités locales dans le cadre de la coordination de l’aide, c’est du moins en théorie. Dans la pratique, cela n’est pas encore le cas dans le sens où elles ont toujours une lecture restrictive de l’analyse des institutions en prenant plus ou moins en compte les institutions formelles et en ignorant surtout – dans le cas des Comores – la prépondérance des institutions coutumières qui constituent des obstacles majeurs à l’efficacité de l’aide.

Conclusion

Les nouvelles conditionnalités, faisant l'objet de plusieurs déclarations à l'issue de différents forums (Monterrey 2002, Rome 2003, Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011), ont été adoptées dans le but de renforcer l'efficacité des politiques d'aide. Elles s'appuient pour cela sur la combinaison de trois facteurs importants : l'accroissement du volume total d'aide par l'adoption des OMD, l'intérêt donné à la lutte contre la pauvreté grâce aux cibles choisies par l'essentiel des objectifs, et enfin, les orientations données à ces objectifs qui constituent une rupture par rapport à ceux fixés dans le cadre du consensus de « Washington ». Cependant, nous avons vu de manière générale que l'essentiel des engagements entérinés dans le cadre de ces nouvelles conditionnalités n'ont pas été tenus. Plus précisément, ceux portant sur l'accroissement du volume total de l'aide, ou ceux relatifs à l'appropriation, l'harmonisation et l'alignement ne sont pas tenus – ou tenus partiellement (OCDE, 2011). Ce constat a compromis l'atteinte des OMD surtout dans les pays d'ASS et tout particulièrement l'objectif ayant trait à l'élimination de l'extrême pauvreté et la faim.

Toutefois, en nous appuyant sur le cas des Comores, nous avons montré que le respect des engagements par les donateurs n'est pas suffisant pour améliorer l'efficacité des politiques d'aide. En d'autres termes, les avancées obtenues en matière d'alignement ou de déliement de l'aide n'ont pas pour autant permis au pays de réaliser des progrès vers l'atteinte de l'OMD central, c'est-à-dire celui visant à éliminer l'extrême pauvreté et la faim. Nous estimons qu'il existe d'autres contraintes d'ordre institutionnel qui expliquent l'impact limité des politiques d'aide aux Comores. L'analyse de ces contraintes constitue l'objet de la partie qui suit.

**Deuxième partie : Une explication institutionnaliste de l'inefficacité de
l'APD aux Comores**

Chapitre 4 : L'influence des théories institutionnalistes dans les politiques d'aide : le recours à la NEI et ses limites

Introduction

Nous avons vu dans le chapitre 3 que la mise en place des nouvelles conditionnalités n'a pas permis de renforcer l'efficacité de l'APD aux Comores. Plus précisément, ces nouvelles conditionnalités – à l'instar des politiques préconisées dans le cadre du PAS (*cf.* chap. 2) – n'ont pas produits les effets escomptés sur l'amélioration de la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Elles se sont heurtées à de nombreux obstacles, notamment l'absence d'appropriation des réformes par les autorités nationales. L'objet de ce chapitre est donc d'apporter une explication institutionnaliste aux raisons de l'échec de ces politiques d'aide. L'idée sous-jacente à cette démarche est de montrer que les donateurs ont une lecture restrictive de la dimension institutionnelle des pays partenaires. Autrement dit, l'environnement institutionnel des pays bénéficiaires de l'APD n'est pas suffisamment pris en compte dans les stratégies de mise en place des politiques d'aide. Pour étayer cette analyse, nous procédons en deux temps.

Dans une première section, nous faisons un aperçu historique des raisons du recours à la nouvelle économie institutionnelle par les acteurs dominants de l'aide. Le but est de montrer qu'après l'exclusion des institutions en général du champ de l'analyse économique, la mobilisation de la NEI est perçue comme une alternative aux défaillances du modèle standard sur lequel étaient fondées les politiques de développement. Dans une seconde section, nous analysons l'influence de la NEI sur les économies en développement. L'idée est de montrer les atouts et les limites de la NEI. Si en théorie on relève une avancée dans la prise en compte des institutions, en pratique, il n'en est pas de même. A titre d'illustration, nous montrerons l'influence des institutions informelles – qui caractérisent souvent les PED – dans le processus de changement institutionnel recommandé par les IBW dans le cadre de l'aide en développement.

1. Les raisons du recours à la NEI par la pensée économique dominante : aperçu historique

Nous avons vu dans le chapitre 1 que les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel étaient fondées sur des modèles standards. Face aux résultats mitigés de ces politiques (*cf.* chap. 1), l'accent a été mis ensuite sur l'environnement institutionnel, la bonne gouvernance avec des fondements néo-institutionnalistes (Hugon, 2010). Ainsi, dès le début des années 2000, on assiste selon Jessop (2001) à « un tournant institutionnaliste » qui sera porté par la NEI. De plus, celle-ci va être promue par les IBW – plus exactement par la Banque mondiale – à travers notamment le concept de « bonne gouvernance » (Banque mondiale, 1997).

Face à ce regain d'intérêt pour la NEI dans le cadre des politiques de développement, l'objet de cette section est de montrer les raisons du recours à la nouvelle économie institutionnelle par la pensée économique dominante. Plus exactement, nous montrons en quoi elle se distingue de cette dernière. Pour y parvenir, nous procédons en trois temps.

D'abord, nous faisons un rappel historique des motifs ayant conduit à exclure les institutions du champ de l'analyse économique. Plus exactement, nous proposons un résumé du débat autour de la relation entre économie « pure » et institutions. Ensuite, nous présentons les facteurs précurseurs ayant favorisé l'émergence de la NEI. Il s'agit ici de revenir sur deux facteurs : l'apport de l'institutionnalisme originaire et tout particulièrement américain ainsi que le rôle joué par les crises (économiques et financières) récurrentes, ces dernières ayant affaibli les thèses de la théorie économique orthodoxe. Enfin, nous montrons les apports théoriques de la NEI qui lui permettent de devenir le fondement des politiques de développement, notamment celles ayant trait à l'aide.

1.1. Aperçu historique des motifs de l'exclusion des institutions du champ de l'analyse économique

Nous avons souligné dans le premier chapitre la prédominance de la théorie standard dans les politiques d'allocation d'aide à travers le modèle de référence économique des années 1980 et 1990 connu sous le nom de « consensus de Washington ». Ce modèle, qui a pour fondement l'exercice des libertés économiques sans entraves institutionnelles, trouve

essentiellement ses origines chez les économistes libéraux du 18^{ème} siècle¹⁴⁹. Ces derniers se sont attelés à établir une ligne de partage claire entre économie et institutions, leur but étant de distinguer : « *une bonne économie pure de marché sans institutions perturbatrice [d'une] économie concrète plus ou moins pervertie par les institutions existantes* » (Gislain, 2003, p. 19). Pour y parvenir, ces économistes – venus d'horizons différents (pasteurs, bourgeois, philosophes, etc.) – ont cherché à dessiner les contours d'un système économique sur le modèle de la physique afin d'exprimer les lois qui régissent l'économie. Autrement dit, ils tentent de montrer que le développement des sciences humaines s'accomplit selon des lois fixes et déterminées. Pour démontrer cette notion d'économie « pure », ils s'appuient sur l'idée selon laquelle l'économie est un fait de nature et non un fait institué. De ce fait, ils s'orientent davantage vers une épistémologie normative et analytique pour établir les rapports entre économie « pure » et institutions économiques (Gislain, 2003). Selon cet auteur, cette démarche a conduit à une normativité *a priori* de l'économie « pure » par rapport aux institutions économiques.

Ce premier rapport normatif a entraîné, selon Gislain (2003), deux autres liens entre économie et institutions : un rapport de dépendance logique et un autre d'extériorité. Le rapport de dépendance s'explique à partir des travaux portant sur la rationalité économique, et qui ont été développés par les économistes classiques dans les principes de l'économie politique¹⁵⁰. Il s'explique aussi grâce aux travaux des marginalistes notamment Menger (1871), Jevons (1871), Walras (1874) et Pareto (1906). Ce dernier considère par exemple, à travers sa théorie des approximations successives, que l'économie pure constitue la première approximation (lire encadré 2 ci-dessous), et son objet, poursuit-il, est de représenter le fonctionnement global d'un système. Ce qui suppose que la seconde et la troisième approximation - qui correspondent respectivement à l'économie appliquée et à la sociologie - s'appuient sur les résultats de l'économie pure. Quant au rapport d'extériorité qui s'est affirmé entre l'économie pure et les institutions économiques, celui-ci s'explique par le fait que « *Le cœur de l'économie pure est l'objet de l'analyse formelle de ses variables endogènes, de son autorégulation, de son autodynamisme, etc. [alors que] le cadre institué des institutions économiques est l'objet de l'analyse de ses variables exogènes, de ses dysfonctionnements, etc.* » (Gislain, 2003, p. 20).

¹⁴⁹ cf. annexe 7 : les Contextes ayant favorisé la naissance de l'économie orthodoxe au XVIII^{ème} siècle.

¹⁵⁰ Ces économistes sont principalement Smith (1776), Say (1803), Ricardo (1817), Malthus (1820) et Mill (1848).

Encadré 2: La théorie des approximations successives de Pareto

La théorie des approximations successives développée par Pareto considère qu'aucune science ne peut expliquer complètement à elle seule les phénomènes sociaux. De ce fait, Pareto mobilise trois types d'approximations. La première est l'économie « pure » où il est question de faire abstraction de l'individu concret, de la pluralité de ses motifs d'actions, de ses passions, etc., pour ne plus parler que de *l'homo-oeconomicus*. Elle constitue donc l'approximation la plus éloignée du phénomène réel. La deuxième approximation - qui correspond à l'économie appliquée - va donner une image plus proche de la réalité en intégrant dans son analyse de nouveaux paramètres. La troisième approximation - qui correspond à la sociologie - va quant à elle donner la meilleure représentation et explication du phénomène social. Cette dernière approximation fait intervenir les différentes dimensions de la vie sociale (politique, religieuse, culturelle, etc.). A partir de ces trois approximations, Pareto montre que l'on peut aboutir à une analyse sociale plus concrète :

« D'analyse en analyse, d'abstraction en abstraction, séparant, distinguant, écartant, nous sommes ainsi descendus jusqu'à l'économie pure ou à d'autres théories semblables ; mais ce n'est pas là un but, ce n'est qu'un moyen. Notre but est l'étude de l'homme tel qu'il est. »
(Pareto, 1898, p. 106)¹⁵¹.

Source : présentation de l'auteur

Au total, ces trois rapports (normativité, dépendance logique et extériorité) entre économie « pure » et institutions ont permis à l'orthodoxie économique de s'imposer. Elle devient ainsi la pensée dominante dans le champ de l'analyse économique. Dans ces conditions, les institutions se trouvent reléguées au second rang et se conforment à l'économie « pure », représentée par un modèle considéré comme formel, naturel et harmonieux. En définitif, la figure d'un *homo oeconomicus* – individu purement rationnel, calculateur et

¹⁵¹ Dans son *Manuel d'économie politique*, Pareto indique que « l'objectif principale de notre étude est l'équilibre économique » (Pareto, 1963[1906], p. 150). Pour cela, il montre que trois systèmes économiques sont possibles : le type I correspond à la situation de concurrence parfaite ; le type II correspond à une situation de monopole ; et le type III correspond à l'organisation collective de la société. Cependant, parmi ces trois structures, Pareto n'étudie de manière approfondie que le type I. Il consacre l'intégralité de son étude d'économie pure à l'équilibre général concurrentiel. Les types II et III sont évoqués et parfois commentés sans être jamais réellement étudiés (Berthonnet, 2013).

utilitariste – devient en théorie représentative de l’acteur économique¹⁵². Il devient plus exactement l’un des fondements conceptuels de la science économique « pure ».

Cependant, de nombreux facteurs (comme les crises économiques et financières récurrentes, l’émergence de l’institutionnalisme) vont conduire ces économistes libéraux – du moins une bonne partie d’entre eux – à revoir leurs hypothèses de base pour recourir aux institutions. Leur but est de se rapprocher d’une conception applicable à la réalité économique.

1.2. Les facteurs précurseurs ayant favorisé l’émergence de la NEI

Dans cette sous-section, nous considérons que deux éléments ont pu favoriser l’émergence de la NEI : les crises récurrentes que la théorie standard a eu à affronter ; les apports théoriques de l’institutionnalisme originaire et tout particulièrement américain. Le choix de ces facteurs s’appuie sur deux éléments. Le premier est le concept même de crise qui, en économie, fait l’objet d’intenses débats et qui peut se définir comme un moment où l’on relève un clivage fondamental traversant tous les courants de pensée. Le deuxième élément est le rôle déterminant joué par l’institutionnalisme américain dans l’émergence de la problématique institutionnelle dans l’analyse économique. Examinons la portée de ces deux éléments.

1.2.1. Quelques exemples de crises économiques et financières majeures ayant affaibli la théorie économique orthodoxe

Nous prenons brièvement quelques exemples de crises financières majeures ayant marqué ce modèle d’économie « pure », considéré comme idéal. Comme nous le précisons plus haut, l’objectif ici n’est pas d’expliquer la typologie ou les causes de ces crises¹⁵³ mais de relever le débat théorique qu’elles ont suscité auprès des économistes. Nous proposons de prendre ces exemples sur trois grandes périodes.

¹⁵² Les marginalistes sont allés plus loin dans la conception de *l’homo-oeconomicus* : sur le plan épistémologique, il constitue le premier postulat de l’analyse ; et sur le plan méthodologique, il subit une formalisation mathématique.

¹⁵³ Toutefois, il importe de préciser qu’en parlant de crises financières, nous faisons davantage allusion (même si c’est de manière implicite) aux crises de change, aux crises bancaires et aux crises boursières. Ce choix s’explique par le fait que ces types de crises, et tout particulièrement les crises jumelles (bancaire et de change) demeurent les plus graves en termes d’impact sur la croissance (Bordo et al, 2001). Ce ne veut pas dire que nous excluons les autres crises notamment celles de la dette souveraine.

Premièrement, si nous prenons la seconde moitié du 19^{ème} siècle, c'est-à-dire quelques décennies après l'avènement du libéralisme, nous nous apercevons que le modèle de référence « pur » d'économie marchande capitaliste est déjà contredit par les faits. Pendant cette période, de nombreuses crises vont se succéder avec une périodicité de dix ans environ (Silem, 2009)¹⁵⁴. Ces crises se sont manifestées, entre autres, par les caractéristiques suivantes :

« Instabilités économiques ; difficultés d'établissement de la concurrence salvatrice ; non amélioration du bien être collectif à hauteur des espérances d'une société d'abondance ; inégalités sociales qui se creusent ; résistances des milieux industriels à l'établissement d'un libre-échange censé être bénéfique à tous etc. »
(Gislain, 2003, p. 28).

Deuxièmement, de multiples crises majeures ont secoué tout le long du 20^{ème} siècle. Nous pouvons par exemple citer celles de 1913, de 1920 et surtout celle de 1929. Cette dernière a perduré pendant toutes les années 1930. Elle a secoué les principes de base de l'économie libérale en raison de son ampleur et de sa profondeur. Elle se traduira globalement par un effondrement total de la production mondiale, une hausse spectaculaire du chômage et une baisse importante de la consommation mondiale. Elle favorisera par ailleurs l'émergence du keynésianisme considéré comme le substitut d'un libéralisme en perdition. Nous pouvons ensuite citer l'exemple de la grande crise de la dette du début des années 1980, qui a débuté en 1982¹⁵⁵, et qui a frappé les pays en voie de développement. Enfin, nous pouvons prendre l'exemple des crises financières qui ont frappé les pays émergents tout au long des années 1990 et au début des années 2000. Plus précisément, on peut citer le cas de la crise mexicaine, fin 1994 début 1995. Elle est suivie en 1997 par la crise thaïlandaise qui, *« se propageant à une large partie de l'Asie en 1997 et 1998, frappe la Corée, la Malaisie, l'Indonésie, et les philippines. En Août 1998, c'est autour de la Russie, et la crise Russe déstabilisera le Brésil à la fin de 1998 et au début de 1999. La Turquie entre en crise à la fin 2000, l'Argentine en 2001 »* (Boyer, Dehove et Plihon, 2004, p. 9).

¹⁵⁴ Silem (2009) montre que la seconde moitié du 19^{ème} siècle était marquée par des crises à répétitions : 1857, 1866, 1873, 1882, 1890 et 1900.

¹⁵⁵ En 1987, les bourses mondiales ont été secouées par une crise d'une rare violence (Boyer et al, 2004).

Rappelons que l'une des conséquences de ces crises financières des années 1990 est l'éclatement, en 1998, du « consensus de Washington » (cf. chap. 1)¹⁵⁶. Les effondrements économiques tout au long du 20^{ème} siècle, nous relevons qu'ont connus ces pays émergents tout au long du 20^{ème} siècle, nous relevons ont été provoqués par le système bancaire. Même si la typologie de ces crises varie d'un pays à un autre, les banques nationales et étrangères ont eu malheureusement un rôle indéniable (Sgard, 2002)¹⁵⁷.

Troisièmement, en ce début du 21^{ème} siècle, de nombreuses crises émergent, dont celle qui affecte l'ensemble des économies depuis juillet 2007. Celle-ci est la plus grave que le monde ait eu à affronter depuis celle des années 1930 (Azam, 2009). En d'autres termes, elle marque d'ores et déjà, par son caractère exceptionnel et sa gravité, une forme de rupture. Aujourd'hui, face à son ampleur, sa persistance et sa profondeur, cette crise fait l'objet de nombreux débats : certains économistes se demandent si elle ne doit pas amener à un retour en force du keynésianisme (Fisher, 2009) ; d'autres craignent que cette crise financière - qui se caractérise par les défaillances dans le fonctionnement des marchés - ne soit un prétexte à un retour massif des thèses interventionnistes, et donc de l'Etat (De Smet, 2009). Entre ces deux pôles, de nombreux travaux plaident de plus en plus pour un dépassement du clivage marché/Etat [(Cohen, 2009) ; (Akerlof et Shiller, 2009) ; (Hugon, 2010) ; etc.] dans la mesure où les agents économiques peuvent aussi être irrationnels (Akerlof et Shiller, 2009). S'il existe un relatif consensus sur les trois principales causes retenues par Stern (2009) à propos de cette crise actuelle - déréglementation financière, gonflement de la bulle immobilière aux U.S.A, accumulation d'épargne forte en Asie liée aux déficits américains -, nous relevons qu'il existe en revanche, de la part des économistes, des oppositions marquées quant aux poids des facteurs (économiques et financiers) explicatifs.

En définitive, depuis près de deux siècles et demi, nous relevons des crises économiques et financières majeures qui contredisent les vertus vantées par le modèle

¹⁵⁶ Il convient de préciser qu'au cours des années 1990, les grands pays industrialisés ne sont pas épargnés non plus par cette crise. En 1998, la faillite aux Etats-Unis de LTCM, un grand fonds d'investissement, a mis en péril les équilibres financiers des marchés américains. Et à partir de 2000, tous les grands pays industrialisés affrontent une des plus grandes crises boursières de leur histoire (Boyer, Dehove et Plihon, 2004).

¹⁵⁷ Sgard (2002) caractérise les crises des pays émergents de la manière suivante : la Thaïlande (crise « jumelle » combinant crise de change et crise bancaire) ; la Corée et le Mexique (crise de liquidité internationale) ; l'Indonésie (crise de la monnaie) ; la Russie (crise de solvabilité publique) ; et enfin le Brésil et l'Argentine (crises des économies sortant d'une période d'hyperinflation).

d'économie « pure » de marché. L'analyse des conséquences de ces crises sur l'ensemble des économies nationales a vu augmenter au fil des décennies la littérature qui lui est consacrée. Celle-ci vise à identifier les facteurs susceptibles d'expliquer le regain de ces crises récurrentes, ainsi qu'à proposer des théories économiques palliatives. C'est dans ce contexte que l'émergence de la problématique institutionnelle va s'affirmer progressivement comme une alternative possible à l'orthodoxie économique fondée sur le marché.

1.2.2. L'apport de l'institutionnalisme américain dans la prise en compte des institutions

Face aux crises économiques et financières présentées précédemment qui rythment l'histoire du capitalisme, la question de la nécessité d'intégrer les institutions dans l'analyse économique s'est posée avec beaucoup d'acuité, cela, depuis le début du 19^{ème} siècle, par le biais de nombreux travaux émanant de différents courants de pensée. Nous pouvons citer entre autres : les travaux des réformistes [Simonde de Sismondi (1819, 1827, 1837/1838), Saint-Simon (1817)¹⁵⁸, etc.] ; ceux des historistes [List(1841), Roscher (1843), Hildebrand (1848), Knies (1853), etc.] ; des évolutionnistes [Spencer (1863, 1880-1897), (Sumner (1883), etc.)] ; ou bien encore les travaux des sociologues [Durkheim (1893), Weber (1921), etc.]. Ces différents travaux ont permis d'admettre le rôle fondamental que doivent jouer les institutions dans l'analyse économique. Cependant, ces travaux souffraient d'une insuffisance théorique dans le sens où le concept d'institutions économiques était limité, et restait à un état embryonnaire (Gislain, 2003). Il a fallu attendre l'institutionnalisme américain, initié par Veblen et Commons à partir de la première moitié du 20^{ème} siècle, pour obtenir un cadre d'analyse théorique plus complet et plus concret (Corei, 1995)¹⁵⁹. L'une des originalités des œuvres de ces auteurs, est de parvenir à dépasser l'obstacle du dualisme méthodologique entre individualisme et holisme. Elles ont su construire une articulation entre théories de l'action¹⁶⁰

¹⁵⁸ Cité par Gislain (2003).

¹⁵⁹ Certes, nous avons souligné l'absence de concept théorique des institutions en économie avant l'avènement de l'institutionnalisme américain. Toutefois, cette concrétisation théorique élaborée par l'institutionnalisme américain a pu bénéficier des réflexions de ses prédécesseurs sur le sujet. On peut, à titre d'exemple, citer la tradition de l'historisme allemand qui avait placé la question des institutions au centre de l'analyse économique. La plupart des économistes issus de l'institutionnalisme américain avaient poursuivi leurs études en Allemagne. A cela s'ajoutent les approches évolutionnistes d'inspirations spencérienne, ainsi que l'apport de la philosophie pragmatiste américaine. Ces deux catégories d'apports ont joué un rôle décisif dans la construction théorique de l'institutionnalisme américain (Corei, 1995 ; Gislain, 2003 ; Chavance, 2007).

¹⁶⁰ Il convient de souligner que la logique de l'action est guidée par le strict intérêt individuel, c'est ce que retiennent tant la théorie économique que l'analyse des choix rationnels. En revanche, c'est la force du lien

et de l'institution économique. Pour illustrer ce propos, nous nous proposons d'analyser les définitions respectives fournies par Veblen et Commons concernant les institutions.

Pour Veblen, les institutions, sont « *des habitudes mentales prédominantes, des façons très répandues de penser les rapports particuliers et les fonctions particulières de l'individu et de la société* » (Veblen, 1899, p. 125). A travers cette définition, on s'aperçoit que Veblen propose une conception des institutions qui renvoie aux deux dimensions articulées de l'activité humaine¹⁶¹. L'une concerne le comportement individuel et l'autre concerne le comportement social. Pour démontrer cette articulation, Veblen adopte une démarche évolutionnaire qui s'attache « *à étudier les faits évolutifs de la réalité en les appréhendant comme des processus cumulatifs, irréversibles et opaques à la seule raison suffisante de l'observateur* » (Gislain, 2003, p. 39). Dans cette perspective, Veblen montre que « *l'histoire de la vie économique de l'individu consiste en un processus d'adaptation cumulatif des moyens aux fins qui changent cumulativement avec l'évolution du processus, à la fois l'agent et son environnement étant à tout point le résultat du processus* » (Veblen, 1898, p. 411). Il admet en conséquence que l'histoire d'une société renvoie également à un processus d'adaptation cumulatif (Houssein, 2007). Ainsi, avec cette approche évolutionniste, Veblen obtient une sorte de continuité entre, d'une part, la théorie de l'action économique individuelle et, d'autre part, la théorie de l'institution économique.

Selon Commons (1934, p. 1), l'institution est « *l'action collective en contrôle de l'action individuelle* ». Avec cette définition, nous remarquons que Commons, comme Veblen, englobe la double dimension action/institution. Il se donne également comme objectif d'articuler et d'établir une continuité entre des théories de l'action et de l'institution économique. Pour y parvenir, Commons s'appuie sur la philosophie pragmatiste américaine.¹⁶²

Celle-ci montre que « *toute personne possède un ensemble de savoir personnel/social pour appréhender l'ordre du monde (croyance/connaissance personnelle et/ou commune) et*

social, de la morale et de la culture, bref l'obligation, qui détermine l'action de *l'homo-sociologicus*, qui traditionnellement s'oppose trait pour trait à *l'homo-economicus* (Boyer, 2001).

¹⁶¹ L'activité humaine occupe une place prépondérante dans la thèse de Veblen. Ce dernier l'explique en montrant que « *l'activité humaine et l'activité économique parmi tout cela, n'est pas appréhendée comme quelque chose d'importance secondaire dans le processus de saturation des désirs donnés* » (Veblen, [1898], [1998], p. 411).

¹⁶² Selon cette philosophie, empruntée en particulier à C.S. Peirce et J. Dewey, l'être humain n'est pas appréhendé comme un « un individu », ou comme un être isolé possédant en soi sa vérité. Il est plutôt appréhendé comme un être ayant développé dans son processus de construction individuel et social un *modus vivendi* de pensée et d'action adéquat à son adaptation aux conditions réelle de survie matérielle et sociale.

pour guider son action individuelle (possibles, permises, admises, prescrites, contraintes, stratégiques, etc.) en concert (ou non : conflit) avec autrui (règles opérantes de conduites constitutive de l'action collective : coutumes, habitudes sociales, normes, règles, conventions, etc.) » (Gislain, 2003, p. 42).

Au total, cette conception pragmatiste reprise par Commons permet ce dernier de postuler une continuité action/institution concrète et applicable à la réalité. Ceci permet de pallier les insuffisances relevées à l'égard de l'œuvre de Veblen, car les critiques reprochent à sa théorie de l'action d'être contradictoire avec le projet d'une économie évolutionnaire (Corei, 1995). Cette conception permet enfin, et surtout, de défier l'arrogance - scientifique - des économistes orthodoxes en démontrant la pertinence des institutions en économie. Cependant, si ces travaux émanant de l'institutionnalisme originaire n'ont pas eu plus d'influence sur les politiques de développement, c'est surtout en raison de l'hégémonie incontestable du courant néoclassique à partir des années 1944 (Chavance, 2007). Toutefois, ils auront une certaine portée dans la mesure ils vont exercer une réelle influence au niveau de la pensée économique dominante (*le mainstream*) à travers la NEI.

1.3. L'influence de la NEI au sein de la pensée économique dominante : une alternative aux défaillances du modèle standard

Afin de mieux comprendre ultérieurement pourquoi la NEI est perçue comme une alternative à l'approche néoclassique (sur laquelle sont basées les politiques d'aide), nous suggérons d'abord de préciser son contenu ainsi que ses principales hypothèses.

1.3.1. Rappel des principaux postulats et hypothèses de la NEI

La nouvelle économie institutionnelle (NEI) ou « économie néo-institutionnelle » repose globalement sur trois postulats de base (He, 1994) : les institutions sont déterminantes dans l'allocation des ressources ; elles peuvent être appréhendées de manière endogène ; elles ont un fondement micro-économique.

En ce qui concerne le rôle allocatif des institutions, celui-ci a été illustré par le théorème de Coase (1960)¹⁶³ qui peut être résumé ainsi : « *peu importe comment partager les droits de propriété, le résultat final sera efficace si ce partage légal initial est bien défini et que les différentes parties peuvent se mettre d'accord et exécuter cet accord à coût nul* » (He, 1994, p. 6). A partir de ce théorème, on peut établir selon He (1994) deux implications importantes selon que les coûts de transaction soit bas ou élevés. Dans le premier cas de figure (coûts bas), une bonne définition des droits de propriété privée suffit pour que l'allocation des ressources soit efficace. Dans le second en revanche, une bonne définition des droits de propriété privée n'est pas suffisante. Dans ce deuxième cas, il faut réfléchir à des formes d'institutions plus appropriées qui permettraient de diminuer ces coûts de transactions. Cependant, dans les deux cas de figure, des ajustements institutionnels sont essentiels pour arriver à un certain niveau d'efficacité. Ce rôle déterminant que jouent les institutions dans l'allocation des ressources s'explique, selon He (1994, p. 7), par trois facteurs : « *elles prédéfinissent la dotation initiale des ressources des individus ; elles définissent les règles d'agrégation et de pondération des intérêts individuels ; elles dissuadent et punissent les comportements violents les règles* »

A propos du postulat relatif à l'endogénéisation des institutions, celui-ci sera soulevé pour la première fois par Coase (1937). En s'intéressant à la firme (ou à l'entreprise) au même titre qu'aux autres institutions de l'économie, Coase (1937) va ainsi légitimer l'existence de celle-ci. Dans sa démarche, il met en avant la notion de coûts de transactions en montrant que si la firme existe, « *c'est que dans certaines circonstances, mais pas dans toutes, elle permet l'exécution de transaction à des coûts inférieurs à ceux du marché* ¹⁶⁴ » (Ghertman, 2006, p. 193). Dans ces conditions, les agents économiques sont conduits à choisir entre deux institutions, notamment le marché et la firme.

S'agissant du fondement microéconomique des institutions, c'est surtout à ce niveau que la NEI se distingue véritablement de l'économie institutionnelle traditionnelle développé notamment par Commons. Comme nous l'avons exposé plus haut, ce dernier traite « *le rôle de l'action collective dans le contrôle des actions individuelles* », alors que, pour la NEI, les conditions sociales sont plutôt le résultat des interactions des individus. De ce point

¹⁶³ Le théorème de Coase a été élaboré par Stigler en 1966 en référence à un article publié par Coase en 1960. Cet article fait suite à un autre publié en 1959 « *The Federal Communications Commission* ». Il sert de fondement à la *théorie des coûts de transaction* qui correspond à l'ensemble des coûts nés de la coordination des agents économiques.

¹⁶⁴ Coase (1937) montre que l'utilisation du marché a des coûts qui portent sur : la collecte des informations, l'établissement des contrats, la supervision des contrats, le contrôle au moment de l'exécution des contrats, etc.

de vue, la NEI est une extension de la théorie néoclassique. La NEI estime en conséquence que toutes les explications des différents « *macro-phénomènes* ¹⁶⁵ » doivent commencer au niveau micro. Ainsi, elle déduit l'émergence des institutions à partir des interactions individuelles (He, 1994).

Quant aux hypothèses utilisées par la NEI, celles-ci tournent essentiellement autour de cinq éléments : les asymétries d'information et le risque ; le rôle des différents modes de coordination ; l'importance des règles pour limiter les risques ; le rôle des incitations ; et la rationalité limitée.

1.3.2. Les Apports de la NEI comme analyse palliative aux défaillances du modèle standard

A partir de ces trois principaux postulats et des hypothèses que nous venons d'exposer, plusieurs travaux relevant d'économistes de la NEI se sont développés. Ces derniers mettent en avant le rôle fondamental des institutions dans l'analyse économique et se distinguent de l'approche néoclassique fondée sur le marché. Nous en évoquons quelques uns.

Williamson (1975, 1985, 1994) s'appuie sur les coûts de transaction pour construire les fondements de sa théorie, connue sous le nom de « théorie des coûts de transaction ». Il montre que « *les transactions peuvent être véhiculées par des institutions (ou modes de gouvernance) comme le marché (système de prix), des formes hybrides (contrats) ou bien par l'entreprise (au sein même de l'organisation)* » (Ghertman, 2006, p. 192). A travers cette approche, nous nous apercevons que l'analyse de Williamson repose non pas sur le marché (comme dans la théorie néo-classique) mais plutôt sur la transaction. Ceci l'a conduit en conséquence à remettre en cause certaines hypothèses de base des néo-classiques et à recourir à celles de la rationalité limitée et de l'opportunisme, développées respectivement par Simon (1947) et Alchian et Demsetz (1972). Ainsi, Williamson (1998) montre que ces trois modes de gouvernance¹⁶⁶ (marché, firme, formes hybrides) sont fonction

¹⁶⁵ He (1994).

¹⁶⁶ Parmi ces modes de gouvernance, Williamson (1975) a d'abord étudié en 1975 les deux formes extrêmes : la firme et le marché. Compte tenu de leurs complexités, il a analysé les formes hybrides plus tard (en 1985, 1994). Ces dernières comprennent entre autres : contrat de fourniture ou de vente à court terme, contrat récurrent à plus long terme, accord de licence de fabrication de sous-traitance de franchise ou de marque.

de l'environnement institutionnel, et que les mécanismes de coordination qui les régissent constituent des institutions alternatives au marché.

Aussi, Coase (2000) montre que plus les coûts de transactions sont bas, plus la productivité du système économique est importante. Il ajoute aussi que ces « *coûts d'échange (ou couts de transaction) dépendent des institutions du pays : son système légal, son système politique, son système social, son système éducatif, sa culture, etc.* » (Coase, 2000, p. 53). Ainsi, en montrant que les institutions déterminent la performance économique d'un pays, Coase place ces dernières au centre de l'analyse économique.

De même, North (1990, 1994) - qui a une conception large des institutions (cf. chap. 1) - montre que l'environnement institutionnel détermine les règles du jeu économique. Ces dernières servent, selon lui, d'incitations aux entrepreneurs. Ainsi, il s'appuie sur les institutions pour expliquer les écarts de développement entre les différents pays notamment en termes de croissance économique. Nous reviendrons un peu plus loin (cf. section 2) sur ces aspects de North pour expliquer l'influence des institutions dans les économies en développement, et tout particulièrement dans le cadre de l'aide.

Enfin, outre ces travaux de Coase, Williamsons et North, qui ont recours aux institutions pour pallier les défaillances du marché, **nous pouvons également citer les travaux relatifs à la théorie des jeux. Au départ, celle-ci s'inscrit elle aussi dans le paradigme de l'économie standard.** Autrement dit, elle « *présuppose des agents rationnels, utilitaristes et maximisateurs, où elle raisonne dans le cadre de l'individualisme méthodologique* » (Chavance, 2007, p. 72). En adoptant la centralité du thème de la « coordination » à partir de l'exemple classique du dilemme du prisonnier, la théorie des jeux va également à son tour exercer une influence considérable au sein de la pensée économique dominante. Elle sera à l'origine de nombreux travaux, notamment ceux d'Aoki (2000 et 2001) et Greif (1998 et 2006) qui occuperont une place importante dans l'économie du développement.

Au total, pour la NEI, « *les institutions apparaissent comme des modalités efficaces de coordination des acteurs qui suppléent ou pallient aux mécanismes de marché* » (Corei, 1995, p. 7)¹⁶⁷.

En résumé, nous avons vu que les approches de ces auteurs (Coase, Williamson, North) - principaux fondateurs de la NEI - partagent, en dépit de la diversité de leur objet, une certaine conception des institutions qui est différente de celle des économistes libéraux. Pour ces derniers, le marché reste la seule institution efficace, alors que les approches de la NEI permettent de traiter les institutions de tous genre : les macro-institutions¹⁶⁸ mais aussi les micro-institutions, les institutions formelles mais aussi informelles, les institutions politiques mais aussi non politiques. Ainsi, en montrant l'importance des micro-institutions dans la dynamique économique¹⁶⁹, la NEI dans son approche s'est émancipée du dilemme marché /Etat. A partir de cette démarche, la NEI a dépassé le caractère abstrait du courant dominant, dans le sens où sa préoccupation principale est de s'ancrer dans le monde réel. De ce point de vue, elle est en continuité avec l'institutionnalisme américain. Elle devient en conséquence une alternative au modèle standard, et sera par ricochet mobilisée dans le cadre de l'économie du développement. Voyons maintenant l'influence de cette approche de la NEI pour l'économie du développement, et notamment sur les politiques d'aide.

2. L'influence de la NEI sur les politiques d'aide

En considérant les institutions comme partie intégrante du champ de l'analyse économique, les économistes de la NEI ont exercé une grande influence sur l'économie orthodoxe. Celle-ci a vu s'opérer une certaine inflexion sur le plan de ses postulats de base. L'objet de cette section est de montrer les avantages ainsi que les limites de la NEI appliquée

¹⁶⁷ En adoptant cette approche « hétérodoxe », la NEI est perçue comme étant « *une dissidence néoclassique qui peut être interprétée comme une contestation interne mais frôle parfois la rupture* » (Chavance, 2007, p. 102).

¹⁶⁸ Pour He (1994), les macro-institutions sont souvent caractérisées par la présence d'un tiers qui les établit et contrôle leur fonctionnement, alors que les micro-institutions existent souvent sous forme non gouvernementales et locales. Elles peuvent aussi être sous forme formelles ou informelles.

¹⁶⁹ Uphoff (1993) indique que ces micro-institutions fonctionnent sur des accords fondés sur les négociations, les coopérations et les persuasions, alors que l'Etat fonctionne par la réglementation et la menace, et le marché par les signaux des prix incitant les agents à modifier leurs choix. Ces organisations se présentent sous forme de micro-institutions.

à l'économie du développement. Nous nous demanderons aussi si l'environnement institutionnel des PED a été suffisamment pris en compte par les IBW dans le cadre des politiques d'aide. Pour cela, nous allons procéder en deux temps.

Dans une première sous-section, nous mettons en évidence l'influence de la NEI dans l'élaboration des politiques d'aide. Dans une deuxième sous-section, nous nous interrogeons sur ses limites par rapport à ces politiques.

2.1. Les fondements théoriques des politiques d'aide : du consensus de Washington au recours de la NEI

Avant d'analyser les fondements théoriques ayant guidé le recours à la NEI dans les politiques d'aide, il serait intéressant d'abord de passer en revue la place occupée par l'institutionnalisme dans les théories du développement.

2.1.1. Institutionnalisme et théories du développement

Rappelons d'abord que le concept d'économie du développement n'émerge - en tant que champ disciplinaire distinct - qu'après la seconde guerre mondiale (Boyer, 2001). Depuis lors, elle va connaître une série de définitions et de réinterprétations en fonction des courants de pensée. Parmi les courants fondateurs figurent les *dépendantistes*, les *structuralistes* et les *postkeynésiens*. Ces courants expliquent le développement en mettant davantage l'accent sur les aspects relatifs à l'insuffisance de l'épargne intérieure, à la stagnation agricole, aux faiblesses du commerce international et aux besoins en capital humain (He, 1994). En d'autres termes, le développement est traité uniquement comme un problème de formation des capitaux physiques et humains. Ainsi, « *les analyses institutionnelles semblent toujours absentes dans les principaux courants de la théorie du développement* » (He, 1994, p. 4). Ces courants se focaliseront essentiellement sur la place que doit occuper l'Etat par rapport au marché dans le processus de développement (*cf.* encadré 3 ci-après). Ainsi, malgré l'importance du courant structuraliste dans la théorie du développement, les institutions demeurent absentes dans son approche explicative du développement. Comme le critique Srinivasan (1988, p. 5), « *ni l'origine des rigidités ni leur persistance ne sont valablement*

expliquées en terme de comportement par les structuralistes ». De plus, les apports de l'institutionnalisme originaire, et singulièrement ceux de l'institutionnalisme américain, seront occultés par le courant « néoclassique » qui, à partir des années 1940, va gagner une hégémonie internationale incontestable (Chavance, 2007). C'est une des raisons pour lesquelles les premières théories du développement n'en font pas mention.

Ainsi, « *l'économie du développement, issue des thèses du milieu des années cinquante, marquée d'une part, par la problématique des étapes de la croissance économique (Rostow, 1960, 1963), d'autre part, par la théorie néoclassique de la croissance (Solow, 1956), va totalement ignorer les institutions dans la dynamique économique de croissance régulière* » (Barry, 2012, p. 52)¹⁷⁰.

Néanmoins, à l'intérieur du courant dominant, un léger tournant s'est opéré dans les années 1970 et 1980 avec les théories de la croissance endogène. A travers l'Etat, ces théories finissent par reconnaître un rôle aux institutions. Elles montrent que l'intervention de l'Etat est nécessaire pour limiter les externalités négatives et pour stimuler la production d'externalités positives. Elles montrent que les principales sources de la croissance sont : l'accumulation des connaissances et du capital humain, l'apprentissage par l'expérience, les innovations technologiques, les infrastructures publiques, etc. (Romer, 1983, 1986, 1994 ; Barro, 1990, 2000 ; Aghion et Howitt, 2000 ; etc.). Ces différents éléments jouent selon ces théories un rôle déterminant dans la dynamique économique, dans le sens où ils engendrent des externalités positives. Par ailleurs, ce n'est qu'à partir de la moitié des années 1990 - suite aux échecs du PAS - et surtout début 2000, que le courant institutionnel et notamment la NEI parvient à émerger de manière importante.

Encadré 3: Absence des institutions dans les principaux courants de la théorie du développement

Les principaux courants de la théorie du développement donnent tous à l'Etat un rôle prépondérant par rapport à celui du marché. Chacun d'eux se justifie selon les caractéristiques qu'il attribue à l'économie en développement. Selon le courant *dépendantiste*, « *l'Etat doit permettre un développement autocentré ou endogène, un contrôle du capital étranger et la constitution d'écrans vis-à-vis du marché mondial* » (Hugon,

¹⁷⁰ Il convient cependant de noter que quelques travaux, notamment ceux de Myrdal (1968), vont pourtant souligner l'absurdité qui consiste à ignorer les institutions dans l'analyse des problèmes de développement.

2010, p. 15). Cette fonction s'explique selon lui par le fait que les économies en développement « *sont intégrées dans un processus de domination des anciennes métropoles et de mondialisation porteuse de distorsions et conduisant à des désarticulations internes* » (Hugon, 2010, p. 15). Pour le courant *structuraliste*, qui constitue une des approches importantes du développement, le rôle du marché doit être réduit (Prebisch, 1971) et il appartient plutôt « *à la planification et/ou à l'intervention publique de promouvoir une croissance respectueuse de l'autonomie nationale* » (Boyer, 2001, p. 21). Ce courant se justifie, lui aussi, par les caractéristiques qu'il attribue à l'économie du développement. Plus précisément, en montrant que cette dernière se distingue par ses rigidités, ses blocages structurels et ses goulets d'étranglement, ce courant montre que les prix ne peuvent jouer le rôle d'ajustement des variables (Hugon, 2010). Enfin, quant au courant postkeynésien, celui-ci montre qu'il revient à l'Etat de mettre en œuvre des politiques de stabilisation dans la mesure où les économies de développement sont caractérisées par de fortes instabilités et qu'elles évoluent dans un environnement non optimal. Si la théorie des postkeynésiens s'étend dans de nombreux domaines, il convient de souligner l'absence des institutions dans son champ d'analyse. Au total, pour ces courants fondateurs, « *il revient à l'Etat de remplacer le marché, le plus souvent défaillant dans le pilotage de l'accumulation et responsable de la succession des crises qui sont défavorables à la quasi-totalité des membres de la société, entrepreneurs capitalistes, salariés, banquiers* » (Boyer, 2001, p. 22). Ainsi, ce cadre de référence, accordant une place de choix à l'Etat dans l'économie du développement, sera adopté par de nombreux pays à partir des années 1950 (Prebisch, 1950 ; 1971). Pour ce dernier, les décisions stratégiques en termes d'investissements à moyen et long termes vont revenir à l'Etat. Il souligne par exemple que les initiatives d'accès aux crédits et aux biens d'équipements importés relèvent de l'Etat, de même que les contrôles des capitaux, ou encore les contrôles des tarifs douaniers. Dans l'ensemble, l'approche de ces courants fondateurs du développement va s'inscrire dans une logique de protection des industries dans l'enfance¹⁷¹ (Hugon, 2010). Pour cet auteur, ces politiques mises en place après la seconde guerre mondiale dans de nombreux PED ont globalement réussi. Il montre plus précisément qu'excepté en Afrique où ces politiques ont échoué en raison de nombreux blocages, elles ont réussi en Asie de l'Est et dans des grands pays d'Amérique latine. Un constat partagé par Boyer (2001) qui montre que les gouvernements ayant suivi cette orientation dans les années 1960 et 1970 bénéficiaient d'une forte légitimité en raison d'une forte croissance économique.

Source : présentation de l'auteur

En résumé, l'attention de ces courants fondateurs de l'économie du développement sera portée sur le rôle prééminent attribué à l'Etat et non sur le rôle des institutions dans le développement. Ce n'est qu'au cours de ces quinze dernières années que l'institutionnalisme

¹⁷¹ Le concept d'industrie dans l'enfance, qui fut d'abord avancé par Hamilton (1991) puis développés par List (1841) et Mill (1848), et repris ensuite par les partisans de la protection des industries naissantes, repose sur l'idée suivante : si la firme installée est étrangère, le gouvernement devrait établir une protection tarifaire temporaire sur les biens du segment concerné. Cela permettrait aux producteurs nationaux d'entrer sur le marché et de rattraper leur retard pendant la période de protection. Une fois le retard rattrapé, le gouvernement devrait lever la protection et permettre une concurrence « non faussée » entre producteurs étrangers et producteurs nationaux.

va émerger à travers la NEI. Celle-ci va redéfinir le rôle des Etats en matière de politique de développement.

2.1.2. Le recours à la NEI après l'éclatement du consensus de Washington

Si, plus haut, nous avons relevé une réussite de l'Etat *développementiste* au cours des années 1960 et 1970, il n'en sera pas de même au cours des années 1980. A partir de cette période, nous avons montré (*cf.* chap. 1) que devant l'échec des économies planifiées, la stratégie d'industrialisation par « import-substitution » est remise en cause. Elle sera abandonnée au profit d'une orthodoxie économique¹⁷² incarnée par le « consensus dit de Washington ». Celui-ci repose globalement sur trois grands principes : l'économie du marché, l'ouverture économique et la discipline macroéconomique (*cf.* chap.1). Il devient le modèle de référence économique dans les années 1980 et 1990. Par conséquent, l'économie du développement se traduit par une simple application de ce corpus orthodoxe universel. Ainsi, les politiques de stabilisation et d'ajustement structurel - qui conditionnaient l'octroi de l'APD - ont été établies en fonction de ce modèle (*cf.* chap.1 et 2). Conçu sur la base des modèles d'équilibre général calculable (MEGC)¹⁷³ - qui permettent de simuler les effets des politiques économiques dans un cadre de cohérence macro/micro -, le consensus de Washington comporte néanmoins dans sa conception des variantes hétérodoxes. Celles-ci portent entre autres sur les éléments suivants : l'information asymétrique, le dualisme entre marché interne et externe, l'importance des risques, la typologie des marchés selon le degré de concurrence (Hugon, 1999). Le but de l'introduction de ces variantes est de permettre au modèle de traduire au plus près la réalité des politiques économiques.

Cependant, face aux résultats mitigés des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel, ainsi qu'aux nombreuses failles qui sont apparues dans le consensus de Washington (*cf.* chap. 1), une pensée du post-ajustement (Ben Hammouda, Sadni Jallab et Bchir, 1999) ou

¹⁷²Cette montée en puissance de l'orthodoxie économique est favorisée par le bouleversement du nouvel ordre mondial, notamment avec l'effondrement des systèmes socialistes en Europe de l'Est et la fin de la guerre froide dans le tiers monde. Ainsi, la montée des instabilités et la gestion de la dette conduisent à privilégier les équilibres macro-financiers et les ajustements de court terme aux dépens des projets de développement de longue période.

¹⁷³ *cf.* annexe 8 : les limites des MEGC.

du post-consensus de Washington (Stiglitz, 1998) a émergé. Plus exactement, l'accent est alors mis sur l'environnement institutionnel avec des fondements néo-institutionnels (Hugon, 2010). Dans ce cas de figure, les travaux de North (1990, 1994) relatifs aux institutions, serviront de référence. En étant parmi les premiers à appliquer la théorie néo-institutionnelle à l'histoire économique - qui est aussi celle du développement -, North donne pour la première fois un cadre néo-institutionnel à l'économie du développement (He, 1994). Depuis lors, les politiques d'aide ont été élaborées par les IBW sur la base des hypothèses qui fondent la nouvelle économie institutionnelle. Ainsi, la théorie néo-institutionnelle constitue le nouveau fondement du libéralisme, et elle met en avant l'importance d'un bon environnement institutionnel. Comme indiqué plus haut (*cf.* section précédente), elle sera promue par les IBW comme modèle de référence aux politiques d'aide.

Cette nouvelle approche du développement comporte plusieurs avantages. D'abord, elle permet de proposer des modes de réduction des coûts de transaction dans les PED puisque c'est dans ces pays qu'ils sont les plus importants (He, 1994). Ensuite, pour cet auteur, c'est aussi dans ces pays que la défaillance du marché est la plus fréquente. Enfin, cette approche permet de dépasser le dilemme Etat/marché en favorisant la densité des arrangements institutionnels et la capacité des organisations des acteurs (Boyer, 2001). Cet auteur montre que les économies modernes ne se définissent plus seulement par le degré de mixité entre logique marchande et étatique. Elles se définissent, selon lui, par la variété et la complémentarité de six arrangements institutionnels : le marché, la hiérarchie privée (telle que la firme), la communauté, le réseau, l'association et l'Etat. Aucune forme de coordination, prise individuellement, n'est selon lui susceptible de supplanter toutes les autres. Et cela quel que soit le secteur, l'époque, le contexte social, politique et technologique.

Ainsi, la question ne se pose pas en termes « *du choix entre Etat et marché ou la sélection de celui des arrangements institutionnels qui serait dans l'absolu, le plus efficace* » [c'est plutôt de] *leur combinaison que résultent les performances macroéconomiques d'ensemble* » (Boyer, 2001, p. 45)¹⁷⁴.

¹⁷⁴ La prise en compte de diverses formes de coordination - mettant en jeu les facteurs politiques, le rôle du droit, la nature du lien social et les logiques générales de l'action- peut permettre, selon Boyer (2001), de dépasser une approche mono-disciplinaire.

En conséquence, c'est la qualité de l'architecture institutionnelle qui détermine très largement la performance économique des politiques mises en œuvre dans les pays en développement.

Après cette rétrospective présentant les raisons du recours à la NEI et son influence sur les politiques de développement mises en œuvre dans le cadre de l'APD, nous allons montrer ses limites en nous appuyant sur l'exemple de l'Afrique subsaharienne, et tout particulièrement sur le cas des Comores. Le but est de faire émerger notre propre cadre d'analyse, mobilisé dans les prochains chapitres.

2.2. Les limites de la NEI par rapport aux politiques d'aide : l'exemple de l'Afrique subsaharienne et des Comores

Si en théorie l'approche de la nouvelle économie institutionnelle semble s'accommoder avec les politiques préconisées par les IBW, sur le terrain, elle présente en réalité de nombreuses failles qui expliquent en partie l'échec des politiques d'aide au développement. Cette sous-section a pour objet d'étayer cette analyse relative aux limites de la NEI, en nous appuyant sur quelques exemples d'Afrique subsaharienne et aux Comores en particulier. Pour cela nous procédons en deux temps : nous présentons dans un premier temps les limites de la NEI par rapport à certains de ses principaux postulats. Dans un deuxième temps, nous montrons, à titre d'illustration, des difficultés d'application de la théorie de la NEI aux politiques de développement, en raison de l'influence des institutions informelles dans ces pays.

2.2.1. Les limites de la théorie néo-institutionnelle par rapport aux politiques d'aide

Nous avons vu plus haut l'influence qu'exerce l'approche néo-institutionnelle sur l'économie du développement. Cependant, elle connaît plusieurs limites et fait donc l'objet de nombreuses critiques, tout particulièrement dans le domaine de l'économie du développement. Nous proposons donc d'examiner quelques unes de ces critiques, en particulier celles qui nous paraissent les plus pertinentes par rapport à notre objet. Nous nous intéressons plus exactement à trois catégories de critiques : celles liées à **l'endogénéisation**

des institutions ; celles relatives à **la méthodologie utilisée par la NEI** ; et celles tenant à **l'ignorance des institutions informelles**.

Nous avons montré plus haut que **l'endogénéisation des institutions** fait partie des mérites de la NEI. A partir de ce procédé, la NEI est parvenue à combler les lacunes de l'approche néoclassique qui considère les institutions comme données. Toutefois, nous relevons, entre autres, trois types de critiques qui montrent les limites de cette endogénéisation. La première a trait aux coûts de transaction. He (1994) montre, par exemple, qu'une institution peut être efficace en termes d'économie de coût de transaction, mais que son émergence peut, selon lui, être bloquée par les classes dominantes si leurs intérêts sont menacés par le changement. Appliquée à notre objet, cette critique a tout son sens. En effet, aux Comores, plusieurs réformes institutionnelles ont été menées dans de nombreux domaines pendant la période révolutionnaire (*cf.* chap. 5 *infra*). Celles-ci ont été considérées comme des améliorations par une grande partie de la population (Said-Soilih, 1988). Or, elles ont été freinées par les « *hommes accomplis* » qui incarnent les institutions coutumières dont est issue la classe dominante (*cf.* chap. 5). Nous reviendrons ultérieurement sur cet aspect (*cf.* chap. 5). La deuxième critique, qui va dans le même sens que la première, a trait aux institutions fondamentales. Selon Grabowski (1988), celles-ci seraient difficiles à endogénéiser. A partir du moment où elles ont un fondement idéologique, l'auteur montre qu'un changement serait de nature à accentuer les conflits idéologiques entre les individus. Pour illustrer cette analyse, qui nous paraît également pertinente pour notre objet, nous montrons plus loin (*cf.* chap. 7) les conflits qui opposent partisans et adversaires des réformes relatives à la décentralisation aux Comores, et cela sur fond idéologique. La troisième critique qui retient notre attention, est celle qui concerne les facteurs socio-culturels. Ces derniers peuvent contrebalancer les facteurs économiques (He, 1994). De même, nous illustrons cette analyse en nous appuyant sur le cas des Comores où les institutions communautaires priment sur les institutions formelles. Nous reviendrons plus en détails sur cet aspect qui constitue le cœur de notre objet (*cf.* chap. 5, 6 et 7 *infra*). Autrement dit, nous montrerons l'échec des changements institutionnels - recommandés par les IBW dans le cadre des politiques d'aide - en raison de la force et de la prégnance de la coutume au sein de la société comorienne.

A ces critiques formulées à l'égard de la NEI sur la notion d'endogénéité des institutions, s'ajoutent celles liées à la démarche **d'individualisme méthodologique** utilisée

par la NEI. L'approche néo-institutionnaliste est une théorie micro-économique des institutions (cf. section précédente). Une des critiques faite à cette démarche est d'admettre l'idée selon laquelle « *les actes et les comportements individuels s'additionnent simplement pour créer des structures institutionnelles qui constituent la base des formes d'intégrations* » (Polanyi, 1977, p. 37). Admettre une telle démarche revient à admettre une vision « *sous-socialisée* » de l'action qui isole l'acteur du contexte social (Granovetter, 1985)¹⁷⁵. Or, « *la conception sous-socialisée de l'action économique est stigmatisée par un être autonome, libre parce que rationnel* » (Plociniczak, 2004, p. 17). Ce qui renvoie, comme nous l'avons déjà mentionné plus haut (cf. section précédente), à cet être effectuant un choix rationnel qui n'est autre que *l'homo-oeconomicus*. Plus exactement, il s'agit d'un individu représentatif de « *l'homme moderne, dégagé de ses appartenances groupales ou tribales, libre échangiste, maître de lui-même, calculateur rationnel de ses plaisirs et de ses peines* » (Andréani, 2000, p. 7). Nous verrons plus bas qu'un tel individu (ou acteur économique) est loin de refléter le monde réel, surtout dans le cas des Comores où c'est la composante sociale qui détermine les conduites économiques. Certes, la NEI est consciente que les individus sont soumis à leurs conditions sociales (He, 1994), mais elle oublie que la société, en étant socialisée, a des caractéristiques structurelles qui ne peuvent pas être réduites au niveau individuel (Plociniczak, 2004). D'où la nécessité de commencer d'abord à étudier les conditions sociales qui contraignent les individus. Ainsi, par rapport à notre objet, nous verrons au chapitre 6 que le degré d'encastrement de l'économie comorienne dans le système coutumier constitue une contrainte majeure pour la performance économique du pays, tout particulièrement dans le cadre des politiques d'aide recommandées par les IBW.

Enfin, **l'ignorance des institutions informelles** est également une critique qui nous paraît pertinente par rapport à notre objet, et qui montre également les limites de la NEI dans le cadre de la mise en place des politiques d'aide. Pourtant, ce type d'institutions caractérise largement les économies en développement. Elles ont été d'ailleurs mises en avant par North qui, depuis son ouvrage de 1990, a continué d'insister sur leur importance (Chavance, 2007).

¹⁷⁵ Les termes de « *sous-socialisé* », et de « *sur-socialisé* » ont été utilisés pour la première fois par Granovetter (1985, p. 483-487). Le premier terme, qualifié de « réductionniste », est rattaché à l'individualisme méthodologique, alors que le second, qualifié d'expansionniste, renvoie à l'holisme méthodologique. Dans la première vision, c'est la dimension économique qui domine l'ensemble de la vie sociale alors que dans la seconde, c'est plutôt la composante sociale qui détermine l'ensemble des conduites économiques. Pour Plociniczak (2004, p. 21), « *la posture choisie par Granovetter afin d'éviter ce piège conceptuel et théorique est de se positionner à un niveau intermédiaire* ».

En expliquant que « *l'histoire démontre que les idées, les idéologies, les mythes, les dogmes, les préjugés comptent* », North (1990, p. 362) a remis en cause l'hypothèse néoclassique de la rationalité, et il a mis en exergue le rôle des structures de croyance. D'ailleurs, dans la définition qu'il donne aux institutions de manière générale, les institutions informelles sont intégrées (*cf.* chap.1).

Malgré cette importance accordée aux institutions informelles - du moins en théorie -, elles n'ont pas la même place dans la pratique. Pour preuve, North (1984) reconnaît lui-même que « *« les modèles néo-institutionnalistes expliquent mieux les changements des institutions secondaires », mais non les changements des systèmes fondamentaux comme l'idéologie, la croyance religieuse, etc.* » (He, 1994, p. 17). Toutefois, si North n'a pas directement traité des institutions dans le contexte de l'économie du développement (He, 1994), il a tout de même reproché à la théorie *du public choice* d'avoir négligé les institutions informelles dans ses stratégies des politiques d'aide (Chavance, 2007).

C'est donc dans ce cadre que nous allons maintenant illustrer les difficultés (ou les limites) d'application de la théorie néo-institutionnelle dans les politiques d'aide. Pour cela, nous allons nous appuyer sur les institutions informelles en montrant leur influence en Afrique subsaharienne et aux Comores en particulier.

2.2.2. L'influence des institutions informelles dans les politiques d'aide : le cas des Comores

Nous avons montré plus haut l'importance d'un bon environnement institutionnel dans la performance des économies nationales. Ce cadre est nécessaire pour que le marché fonctionne de manière efficiente (Rapport Banque mondiale, 1997) et porte aussi bien sur les institutions formelles qu'informelles. Autrement dit, on fait face à des règles formelles (constitutions, lois, droits de propriétés) et des contraintes informelles (les sanctions, les tabous, les coutumes, les traditions, les code de comportement) (*cf.* chap. 1). Or, comme nous l'avons déjà précisé plus haut, ces dernières ne sont pas prises en compte dans les stratégies des politiques d'aide.

Donc, nous proposons alors d'illustrer les difficultés et les limites de l'application des politiques d'aide dans les économies en développement, en analysant l'influence des institutions informelles sur deux institutions formelles importantes : le marché et l'Etat.

En ce qui concerne les marchés, nous soulignons d'abord leurs spécificités dans les économies en développement car ils n'ont pas la même signification que dans les pays développés. Autrement dit, le marché n'a pas le même degré d'approfondissement selon les sociétés. En prenant l'exemple des pays d'Afrique subsaharienne- qui reste la sous-région la plus concernée par les réformes préconisées par les IBW en raison de l'importance de l'APD qui lui est attribuée -, Hugon (1994, p. 29) caractérise le marché de la façon suivantes :

« Le marché, en tant que mécanisme de transfert volontaire des droits de propriété ou de réversibilité des possessions, occupe une place circonscrite. Il n'y a pas de véritable marché des facteurs ; la terre est peu aliénable ; la majorité des agents sont exclus du crédit bancaire ; les marchés financiers sont embryonnaires. Les monnaies [...] n'ont pas acquis le rôle d'équivalent général permettant la fongibilité des marchandises ».

A travers de telles caractéristiques - où les marchés sont incomplets et imparfaits -, il convient de noter que les politiques d'aide - généralement conçues pour des économies de marché - ne peuvent que se révéler inappropriées. Autrement dit, en considérant le marché comme un état naturel, autorégulateur et devant réaliser son optimum, les politiques d'aide ont fait abstraction du fait qu'il *« ne peut être compris indépendamment de son inscription sociale »* (Hugon, 1997, p. 449). Les marchés qui caractérisent davantage les économies en développement, et tout particulièrement les pays d'Afrique subsaharienne, sont traditionnels et domestiques (*cf.* encadré 4 ci-après).

Encadré 4: Typologie des marchés dans les PED, et tout particulièrement en Afrique

Les travaux de Bohannan et Dalton (1962)¹⁷⁶ ont depuis longtemps montré la différenciation des marchés que connaît l'Afrique. Ces deux auteurs distinguent trois types d'économie : l'économie multicentrée ; les marchés locaux ; et l'économie de marché. A partir de cette classification, Defalvard (1994)¹⁷⁷ propose à son tour de différencier deux catégories de marché : d'abord les marchés traditionnels et domestiques ; ensuite les marchés extérieurs de rente. Ces derniers proviennent du capitalisme (importé du colonialisme) qui, selon lui, a peu modifié les marchés traditionnels. En revanche, les premiers sont globalement plus spécifiques aux économies

¹⁷⁶ Ces deux auteurs, Bohannan et Dalton (1961), font une classification de ces marchés que nous nous proposons de résumer ici. Ils distinguent entre autre, l'économie multicentrée. Celle-ci fait intervenir des échanges dans différentes sphères, qui répondent à des spécifications anthropologiques d'obligations sociales et de valeurs culturelles. Ces échanges concernent des unités domestiques et des biens cérémoniels, et chaque sphère a sa monnaie dont l'usage est limité. Ils distinguent, d'autre part, l'économie de marché où les prix régulent toute l'économie. Entre ces deux pôles, on retrouve les marchés locaux. Ces derniers se situent à un niveau intermédiaire où l'économie offre ses premiers lieux de cristallisation au marché général.

¹⁷⁷ Defalvard (1994) critique la classification des marchés faite par Bohannan et Dalton (1961) au nom d'une conception supposée téléonomique.

en développement. Plus exactement, Defalvard (1994) montre que les marchés traditionnels représentent des marchés ruraux et agricoles interne à l'Afrique subsaharienne, tandis que les marchés domestiques sont des marchés informels¹⁷⁸. Il montre aussi qu'une des caractéristiques de ces marchés (traditionnels et domestiques) est que les acteurs dispersés y sont sans pouvoir. Cette absence de pouvoir « s'explique par le contrôle de ces marchés par des groupes ou communautés dont le pouvoir ne s'enracine pas dans des relations de marché. Ce dernier s'appuie alors sur des rapports de parenté, religieux, ethniques, ou politiques, qui fondent ces communautés dont les marchés traditionnels assurent la reproduction économique et non le sens » (Defalvard, 1994, p. 61). Il ajoute aussi que l'inscription sociale des acteurs - demandeurs ou offreurs - sur ces marchés laisse apparaître leur appartenance à de multiples groupes, qui vient supporter leurs décisions. Pour illustrer ce propos, Defalvard (1994, p. 61) prend l'exemple, cité par Rey (1992), de la vente d'une pirogue dans le Delta central du Niger dont « le prix reflète les exigences de survie du groupe familial, et parfois, la proximité d'une fête rituelle au village ».

Source : présentation de l'auteur

Ces caractéristiques sont similaires à celles que l'on rencontre aux Comores. Ici, le prix des marchandises dans ces marchés traditionnels et domestiques est fonction des obligations coutumières à réaliser, et tient moins compte des coûts de production. Ce mode de fixation du prix des marchandises nous a été d'ailleurs confirmé par l'une des personnes interviewées sur le terrain en l'occurrence la présidente de la Chambre de Commerce d'Industrie et de l'Agriculture (UCCIA) de *Ngazidja*.

Comment pourriez –vous expliquer le coût de main-d'œuvre très élevé en Grande Comore ?

« Si le coût de main d'œuvre est très élevé à la grande Comore, c'est parce les travailleurs le fixent aussi et surtout en fonction des obligations coutumières qui les attendent. C'est une des raisons que de nombreux opérateurs économiques ont tendance à recourir à la main d'œuvre anjouanaise où les obligations coutumières sont moindres ».

Entretien du 12 mai 2013.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Il importe de préciser que par rapport à notre objet, nous retenons la définition avancée par Defalvard (1994) de « marchés informels » qui sont ceux où interviennent les micro-entreprises. Ces dernières sont à distinguer des petites et moyennes entreprises répertoriées par le rapport de l'Usaid, cité par Vallée (1992). Ainsi, il ne s'agit pas des marchés informels dit supérieurs (Fields, 1991) ou illégaux (Hugon, 1992).

¹⁷⁹ Entretien réalisée auprès de la présidente de la CCIA de *Ngazidja*

Cependant, sur le plan organisationnel de ces marchés, en comparant à l'Afrique subsaharienne, nous relevons une variante importante aux Comores : la prédominance de la coutume. Plus exactement, si en Afrique subsaharienne « *cette organisation concurrentielle des marchés, encastrés dans des groupes sociaux qui leur donnent leur caractère collectif, est dans la pratique décentralisée par la coutume, soit centralisée par l'autorité publique* » (Defalvard, 1994, p. 61), aux Comores, nous retrouvons seulement le premier cas de figure. Plus exactement, l'organisation des marchés traditionnels et domestique est décentralisée par la coutume, et elle est ainsi sous son emprise.

Ainsi, à partir de cette spécificité comorienne des marchés (traditionnels et domestiques), nous pouvons tirer deux remarques majeures par rapport à notre objet :

- D'abord, il importe de souligner l'importance des marchés domestiques représentés par les marchés informels où interviennent les micro-entreprises. Ces dernières représentent 93% du secteur privé comorien (*cf.* chap. 6). Par conséquent, nous nous apercevons qu'une partie importante des transactions économiques ne passe pas par « l'économie de marché » telle qu'elle est définie par l'école du *public choice* (*cf.* chap. 1). Nous reviendrons ultérieurement sur l'influence de la coutume sur la gestion des micro-entreprises financées indirectement par l'APD (*cf.* chap. 6).

- Ensuite, il convient de souligner aussi l'importance des marchés traditionnels représentés par les marchés ruraux et agricoles. Le secteur agroalimentaire représente 63 % des entreprises privées et celui de la pêche, qui appartient essentiellement au milieu rural, est de 18% (*cf.* chap. 6). Nous constatons ainsi qu'une partie importante des transactions qui se déroulent sur les marchés traditionnels échappent également à « l'économie de marché ».

En conséquence, nous remarquons que les marchés traditionnels et domestiques - qui sont en dehors de l'influence du pouvoir formel (ou des institutions formelles) - représentent une partie importante de l'économie comorienne. Or, ces marchés sont sous l'autorité des institutions informelles (notamment les communautés), lesquelles restent ignorées par les politiques d'aide. En définitive, nous nous demandons à partir de ces deux remarques,

comment les politiques libérales de stabilisation et d'ajustement structurel recommandés aux pays bénéficiaires de l'aide, notamment les Comores, pourraient être efficaces.

Concernant l'Etat, rappelons que dans le cadre des politiques d'aide mises en place par les IBW sous l'influence des *public choices*, l'Etat repose sur une conception utilitariste (Chanvance, 2007) qui vise à endogénéiser les variables politiques. Par conséquent, l'application des politiques économiques, préconisées par les IBW, peut conduire à remettre en cause les avantages de certaines communautés. Ces dernières peuvent à leur tour être réfractaires aux changements. Une telle conduite de la part de ces communautés ne peut qu'émaner de cette vision réductrice de l'Etat défendue par l'économie standard. Pour Hugon (1994), l'Etat ne peut être seulement analysé à partir d'une fonction de préférence et d'actions logiques. Pour cet auteur, l'Etat se situe dans une logique non exclusivement économique. Et il est selon lui, une résultante de décisions contradictoires combinées à un centre de décideurs multiples. Cette vision politique de l'Etat - développée souvent par les économistes hétérodoxes - est celle que l'on rencontre dans de nombreux pays en développement. Dans ces pays, le discours de la rationalité économique voile des rationalités sociologiques profondes (Bayart, 1989). En d'autres termes, de nombreuses contraintes informelles ont une influence profonde sur les caractères à long terme des économies.

Nous pouvons, à titre d'illustration, citer quelques travaux allant dans ce sens. Arkadie (1990) montre que les réformes d'ajustement réalisées sur la base des institutions formelles, et qui ne tiennent pas compte des réactions des institutions informelles, ne peuvent avoir les résultats espérés. De même, Thorbecke (1993) montre que dans le cas des pays africains, la diminution de l'intervention de l'Etat ne conduit pas automatiquement au renforcement du mécanisme de marché, mais à des ajustements parallèles. Aussi, He (1994) estime que dans différents environnements institutionnels informels, les résultats de la même forme d'institutions formelles peuvent être très différents.

Partant de ce constat, et par rapport à notre objet, nous verrons dans le chapitre 5 la fragilité des institutions modernes liée à la prédominance des institutions informelles, notamment coutumières. En d'autres termes, dans notre approche, il ne s'agit pas d'analyser l'influence de l'ensemble des institutions informelles par rapport aux politiques d'aide. Notre

cadre d'analyse portera plus précisément sur l'influence des institutions coutumières. Il s'agira plus exactement de montrer la prédominance de ces dernières sur les institutions formelles qui demeurent le vecteur utilisé par les IBW dans le cadre de la mise en place des politiques d'aide. Nous verrons ainsi comment ces institutions coutumières parviennent à influencer, voire même à compromettre, l'efficacité des politiques d'aide (*cf.* chap. 6 et 7).

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons montré que le recours à la nouvelle économie institutionnelle avait pour objet de pallier les insuffisances relevées dans le modèle standard sur lequel sont basées les politiques d'aide. Cette approche présente l'avantage de proposer une réduction des coûts de transaction importants dans les PED, de corriger les défaillances du marché, et enfin de dépasser le dilemme Etat/marché en prenant en compte les arrangements institutionnels, de même que la capacité des organisations des acteurs. Cette nouvelle approche de la NEI s'est donc accommodée avec les politiques d'aide recommandées aux PVD par les IBW.

Cependant, dans la pratique, nous avons vu qu'il existe plusieurs limites à cette approche, notamment l'endogénéisation des institutions, la démarche d'individualisme méthodologique, et surtout l'ignorance des institutions informelles. Dans chacun de ces trois cas de figure, nous avons fourni quelques exemples par rapport à notre objet. Plus précisément, nous avons montré les difficultés d'endogénéisation des institutions fondamentales, ou le fait que les facteurs socioculturels peuvent contrebalancer les facteurs économiques. Dans le cas des Comores - comme celui de certains pays d'ASS - nous avons surtout illustré l'influence des institutions informelles sur deux institutions formelles importantes : l'Etat et le marché.

Partant de ce constat, nous nous proposons dans le prochain chapitre (*cf.* chap. 5) d'étudier plus particulièrement l'influence des institutions coutumières - une des composantes des institutions informelles - sur les institutions formelles sur lesquelles s'appuient les politiques d'aide aux Comores. Nous verrons comment s'exerce la prédominance des institutions coutumières sur les institutions étatiques.

Chapitre 5 : L'instabilité des institutions formelles comoriennes et l'efficacité des politiques d'aide

Introduction

L'objectif de ce chapitre est de montrer que le caractère instable des institutions formelles comoriennes contribue à l'inefficacité des politiques d'aide. Il importe de souligner que les communautés villageoises ont une part – du moins implicite – de responsabilité dans l'instabilité récurrente que connaît l'archipel. Pour montrer les conséquences de cette instabilité des institutions sur l'efficacité des politiques d'aide, nous procédons en deux étapes.

Dans une première section, nous abordons la genèse de l'instabilité des institutions comoriennes en examinant brièvement les institutions précoloniales et coloniales. Le but est de mettre en relief le rôle implicite joué par les communautés villageoises en termes de résistance par rapport aux institutions conquérantes (chiraziennes, puis coloniales). Il convient de noter que l'histoire institutionnelle des Comores est marquée par une instabilité permanente, depuis au moins le XV^{ème} siècle, c'est-à-dire, depuis la mise en place des institutions chiraziennes¹⁸⁰ par les sultans batailleurs.¹⁸¹ Aucun de ces sultans n'a pu instaurer un pouvoir unifié sur les quatre îles qui composent l'archipel. Ce sont plutôt les institutions coloniales – mises en place à partir de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle – qui contiennent les prémices d'un Etat comorien avec la mise en place d'un statut commun aux quatre îles.¹⁸²

Dans une deuxième section, nous analysons les répercussions de cette instabilité sur les institutions postindépendance ainsi que ses conséquences sur l'efficacité de l'aide. Cette période postindépendance fut caractérisée par deux modèles d'institutions : les institutions socialistes (1975 - 1978) et celles de type fédéral (depuis 1979). Les deux modèles sont marqués par une instabilité chronique, du moins jusqu'en 2011. Cette situation va compromettre l'efficacité de l'aide alors qu'elle constitue la principale source de revenu pour le pays depuis près de trente ans (*cf.* chap. 2).

¹⁸⁰ Le terme « Chiraz » provient des habitants de Chiraz en perse.

¹⁸¹ Le terme de « sultans batailleurs » décrit les luttes intestines que se livraient les sultans grand-comoriens pour l'obtention du pouvoir attaché au sultan général connu sous le nom de *ntibé*. En titrant son livre paru en 1943 de « sultans batailleurs », Urbain Faurec sera le premier à utiliser l'expression qui, depuis, sera reprise dans de nombreux manuscrits scolaires et dans les articles de presse.

¹⁸² En faisant allusions au contrat social de Rousseau, nous dirions qu'il n'y avait aucune « *forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui-même, et reste aussi libre qu'auparavant* » (Rousseau, 1762, p. 14).

1. Genèse de l'instabilité des institutions comoriennes : le rôle implicite des communautés villageoises

Dans cette section nous passons en revue les principales institutions politiques des périodes précoloniales et coloniales. Il s'agit de montrer l'origine de l'instabilité institutionnelle (que connaît le pays) et le rôle implicite joué par les communautés villageoises dans cette instabilité. Dans une première sous-section, nous présentons de manière succincte les caractéristiques des institutions traditionnelles et la manière dont elles ont été confrontées aux institutions chiraziennes. Dans une deuxième sous-section, nous abordons les institutions coloniales et la résistance des institutions traditionnelles à travers les communautés villageoises.

1.1. Les institutions précoloniales : de la stabilité des institutions Bedja à l'instabilité des institutions chiraziennes.

1.1.1. La stabilité des institutions Bedja

D'après Damir (1984), les sources orales rapportent qu'il coexistait, au sein de la population comorienne, deux types de sociétés avant le XV^{ème} siècle : l'une arabe et patrilinéaire et l'autre bantou et matrilineaire. Damir (1984) montre que la première société - politiquement indépendante - est dirigée par un doyen qui prend des décisions en matière de justice, de défrichage, de répartition des parcelles, de l'organisation des cultes et des sacrifices. La seconde, moins centralisée et mieux structurée, est composée de sept communautés matrilineaires, et elle a comme principal fondement la transmission des biens fonciers par la femme uniquement.¹⁸³ Elle s'est installée d'abord et essentiellement en Grande Comore avant de s'étendre ensuite vers les autres îles de l'archipel.¹⁸⁴ Les deux pouvoirs issus de ces deux sociétés – patrilinéaire et matrilineaire – sont connus respectivement sous les noms de *Mafé* et de *Bedja* (ou *Beya*). Ces deux sociétés ont cohabité de manière pacifique, au point que le glissement du premier vers le second s'est fait « *sans révolution de palais* » Guébourg (1993, p. 16). Selon Guébourg (1993), ce passage – qui se situerait entre le XI^{ème}

¹⁸³ Ce mode de transmission, qui fut selon Damir (1981) adopté par tous dès le XV^{ème} siècle, est connu sous le nom de « *maganhuli* » (cf. encadré 6, chap. 7).

¹⁸⁴ Ce mode d'organisation sociale est analogue à celui que connaissent aujourd'hui encore de nombreuses ethnies d'Afrique orientale, en Tanzanie, au Mozambique et même au Malawi, tous voisins des Comores. Il n'est donc pas surprenant que ces bantous aient importé leurs institutions au sein de l'archipel (Damir, 1984).

et le XIII^{ème} siècle – du pouvoir *Mafé* vers celui de *Bedja* s’est effectué avec la pression démographique et la création des classes d’âge (*les hirimu*) au sein desquelles on retrouve les « hommes accomplis » qui s’emparent du pouvoir politique.¹⁸⁵ Nous reviendrons sur le rôle politique prépondérant de ces « hommes accomplis » qui, par leurs influences, font que l’on relève aujourd’hui encore, au sein de la société comorienne, une prédominance des institutions coutumières sur les institutions formelles (cf. chap. 6).

Par ailleurs, notons que si le pouvoir *Bedja* - qui devient effectif (et s’impose) à toute la société à partir du XIII^{ème} siècle - est jugé stable, il sera confronté, dès le XV^{ème} siècle, à l’implantation d’un autre pouvoir connu sous le nom de « Shiraz ». Cette implantation émane d’un mouvement migratoire de chiraziens, dont Chittick (1965) estime que les acteurs étaient partis du port de Siraf, en face de Chiraz, vers l’an 1200. Toutefois, Guébourg (1993) note que c’est plutôt la seconde vague migratoire du XV^{ème} siècle qui sera déterminante dans la modification des structures institutionnelles de l’archipel. Il affirme que deux princesses, issues de cette nouvelle migration, vont être fondatrices des trois grandes lignées royales en grande Comore.¹⁸⁶ Ainsi, après plusieurs conseils de la classe dominante – c’est-à-dire le pouvoir *Bedja* –, Guébourg (1993) souligne que la lignée royale commencera à accéder à des postes de responsabilités politiques. Et quatre générations après l’arrivée de ces princesses, les premiers sultanats seront mis en place par les Chiraziens.

1.1.2. L’instabilité des institutions chiraziennes : les sultans batailleurs

Les sultanats furent mis en place à partir du XV^{ème} siècle en s’associant au *Bedja* fondée sur le *Mdji* (village ou arrondissement coutumier).¹⁸⁷ Ces nouvelles structures institutionnelles sont fortement hiérarchisées et s’étalent sur l’ensemble des îles. Elles affichent une volonté de parvenir à établir un pouvoir de nature à rassurer les autorités villageoises issues des institutions *bedja*. Plus précisément, les sultans se donnent comme

¹⁸⁵ Notons que c’est au sein des rangs des « hommes accomplis » que se dégage le « *Bedja* » : ce titre est donné aux détenteurs de l’autorité sous le régime politique désigné par le même terme.

¹⁸⁶ Les trois grandes lignées (ou *higna*) royales de la Grande - Comore sont : *higna Fwambaya*, *higna Mdobonzi*, *higna Mwatsa pirousa* [Damir (1984), Chouzour (1994), Guébourg (1993), Vérin (1994)].

¹⁸⁷ A la tête du « *Mdji* » on retrouve des interlocuteurs « accomplis » issus généralement d’un puissant lignage. Les villages actuels des Comores - qui remontent selon Riziki (2001) au VIII^{ème} siècle - jouent un rôle capital dans les structures politiques, économique et sociales du pays.

objectifs d'élaborer un code qui « *définit et garantit le droit à la propriété, les frontières et les juridictions du Mdji et du sultanat, les règles de préséances légiférant lignages royaux et viziraux* » (Guébourg, 1993, p. 22).

Ce code, censé définir et garantir l'équilibre entre sultanat et *mdji*, sera difficilement respecté par les deux parties. Dans les faits, les sultanats se substituent aux anciennes institutions Bedja car ils remettent en cause l'autonomie politique des villages (Said-Soilih, 1988), provoquant une contestation – par les Bedja – de « *l'autorité sultanique de façon perpétuelle* » (Said-Soilih, 1988, p. 24). On peut, à titre d'illustration, citer deux conflits majeurs ayant opposé les institutions sultaniques et traditionnelles (*cf.* encadré 5).

Encadré 5: Conflits opposant les institutions sultaniques et traditionnelles

Le premier conflit oppose - dans l'île de la grande Comore - le sultan de la région d'Itsandra et le Bedja de la région de Mbadjini. L'ampleur de ce conflit abouti à la conférence de *Mzaliya* (à Mbadjini) qui institue le titre de *Ntibé* (ou sultan général) en vue d'assoier une autorité au dessus des sultanats qui composent l'île. La principale mission de ce dernier est de régler les conflits entre sultanats, mais aussi de faire face à une « *agression extérieure* » à l'île. Il s'agit d'une initiative visant à instaurer un climat de paix et de stabilité entre les sultanats afin de consolider les nouvelles institutions (chiraziennes). Le deuxième conflit est lié à l'appropriation des terres comoriennes par les sultans. Ces derniers ont profondément modifié les structures foncières du pays et se sont octroyés « *des domaines à caractère public, situés sur des terres fertiles et gérées directement par la famille sultanique. Ils sont généralement considérés comme inaliénables et travaillés par des esclaves moyennant des lopins de terres* » (Said-Soilih, 1988, p. 26).¹⁸⁸ Ce conflit lié à la modification de la structure foncière demeure le principal point de friction entre les nouvelles institutions chiraziennes et les institutions traditionnelles, dont on rappelle que le point focal est la transmission de « la terre » de mère en fille.

Source : présentation de l'auteur

Ces conflits – entre sultans et Bedja – sont couplés aux conflits entre sultans (*cf. annexe 9*). Au total, ces institutions chiraziennes se caractérisent par une profonde instabilité liée aux affrontements, d'une part, entre la population (attachée à l'ordre ancien) et les sultans, et d'autre part, entre les sultans eux-mêmes.

En résumé, ces institutions vont être confrontées à deux principaux obstacles communs à chaque sultanat : l'un interne et l'autre externe. Au niveau interne, elles font face

¹⁸⁸ Selon Said-Soilih (1988), outre ces propriétés sultaniques, les sultans ont créé trois autres types de propriétés foncières : les propriétés des nobles issues de la dépossession des autochtones ; les propriétés offertes aux sujets des sultans ; et la propriété collective exploitée par les hommes libres.

à des révoltes qui émanent des communautés villageoises. Ces dernières cherchent à défendre ou à restaurer l'ordre ancien, antérieur à l'instauration du sultanat et à l'appropriation des terres par les conquérants. La noblesse, formée de la classe dirigeante – issue des alliances matrimoniales créées entre les conquérants et les chefs locaux –, ne parviendra pas à contenir ces révoltes, devenues quasi permanentes. Au niveau externe, les guerres fratricides des sultans sont édifiantes, surtout en grande Comore où cohabitent de nombreux sultanats. Il importe de préciser que malgré la désignation d'un sultan général, ou *Ntibé* (choisi parmi les sultans), l'autorité de celui-ci s'avère fortement contestée par ses pairs.¹⁸⁹ Donc, pour asseoir, celui-ci va recourir à une puissance étrangère, notamment la France, pour la signature d'un traité colonial en l'occurrence le protectorat.¹⁹⁰

Une pratique des sultans, consistant à recourir aux pirates européens et ensuite aux mercenaires malgaches en vue de conserver leur pouvoir, va connaître une nouvelle dimension dès la fin du XIX^e siècle. Elle va permettre à la France de s'installer dans l'archipel et de mettre en place ses institutions coloniales qui, à leur tour, seront rapidement contestées par les communautés villageoises.

1.2. La contestation des institutions coloniales : du statut du protectorat à celui de l'autonomie interne.

Le climat qui régnait dans l'archipel depuis la mise en place des institutions chiraziennes a largement favorisé l'avènement des institutions coloniales. Celles-ci seront caractérisées par trois statuts successifs : le protectorat, le statut colonial proprement dit, et l'autonomie interne. Nous nous proposons d'analyser de manière succincte les trois statuts afin de faire ressortir la résistance des institutions traditionnelles à l'égard de l'implantation de ces nouvelles institutions.

¹⁸⁹ Dans les faits, le sultan général n'avait pas de réel pouvoir sur les gouvernants des autres sultanats. D'ailleurs son pouvoir était nettement plus limité que celui du sultan d'Anjouan (Guébourg, 1993). Il convient aussi de remarquer que sa désignation ne faisait pas l'unanimité. Nous pouvons, à titre d'illustration, souligner que le sultan de la région de Mbadjini - sultanat le plus peuplé et le plus puissant de l'île - n'a jamais reconnu la suzeraineté du Ntibé. C'est d'ailleurs une des raisons qui explique qu'il n'a jamais accédé à ce poste suprême de sultan Ntibé (Damir, 1984).

¹⁹⁰ En Grande Comore, le sultan Général Said Ali, est contesté et affaibli. Il est donc menacé de toutes parts. Ainsi, pour conserver son titre, il signe en janvier 1886 un protectorat avec la France [Damir (1984), Guébourg (1993)].

1.2.1. Le recours au protectorat français par le sultan Général

Le statut du protectorat fut signé – pour l’île de la grande Comore – en janvier 1886 entre la France et le sultan général Saïd Ali. Il a permis à ce dernier d’échapper à sa déchéance et de renforcer sa position de Ntibé par rapport aux autres sultans de la grande Comore. Ce traité va inciter les sultans des autres îles à faire de même pour se mettre également à l’abri des soulèvements internes des populations et des éventuelles agressions extérieures. Ainsi, la France signa avec Anjouan et Mohéli des conventions de protectorat respectivement les 12 et 26 avril 1886.¹⁹¹ Par ces conventions successives, l’unité politique des îles est réalisée pour la première fois compte tenu du fait que plusieurs sultanats souverains se sont partagé l’archipel sous forme de cités Etats. Toutefois, ce traité de protectorat entre la France et les îles est jugé inégal et partial par la population. Il sera fortement contesté et fera l’objet de nombreux soulèvements en raison de l’appropriation des terres, qui prit des tournures beaucoup plus agressives que celles observées sous les institutions sultaniques. Plus précisément, les chiraziens n’utilisèrent pas les terres de façon productive et spéculative, contrairement aux colons. Dans le cas de la grande Comore par exemple, le traité signé entre le sultan général, Saïd Ali, et le représentant de la France, Léon Humblot, stipule dans son article II que :

*« Son Altesse donne à Léon Humblot le droit d’exploiter dans toute l’étendue de l’île toutes richesses naturelles quelconques et toutes les terres qu’il voudra mettre en culture ; ces terres sont données en toute propriété sans impôts, ni location, avec la faculté à L. Humblot de pouvoir, s’il le juge à propos, former une ou plusieurs sociétés pour les différentes branches de l’exploitation de l’île ».*¹⁹²

Pour illustrer le caractère inégal et partial de ce traité, qui privait la population de la grande Comore de son patrimoine, il convient de préciser que les terres données à Humblot par le biais de ce traité sont estimées à près de 47,8% de la superficie totale de l’île (Saïd-Soilih, 1988). Cette proportion atteint 53% si on tient compte des parties qu’ Humblot s’est

¹⁹¹ Il convient de rappeler que l’occupation de l’archipel des Comores par la France commença par « l’achat » de Mayotte en 1841, en contrepartie d’une rente de 1000 piastres que Paris accorda au sultan de Mayotte Andriantsoly (Riziki, 2001).

¹⁹² Selon Saïd-Soilih (1988), l’occupation par la force, l’achat ou la location à des prix insignifiants, le système de prêts à gage, font aussi parties des autres formes utilisées par les colons pour s’accaparer des terres.

octroyé de manière illégale (Guébourg, 1993). Cette situation n'est pas spécifique à la grande comore, elle est aussi valable pour les autres îles où des traités de même nature furent signés entre les représentants de la France et les sultans en place. Ces représentants devinrent en conséquence maîtres de la quasi-totalité des îles.¹⁹³ Les communautés villageoises se soulevèrent pour s'opposer à leur dépossession, à leur cantonnement et à leur regroupement forcé (Said-Soilih, 1988).¹⁹⁴ La défense des terres et du maintien des structures villageoises demeurent, pour la société comorienne, un enjeu majeur dans la mesure où ces aspects constituent le fondement de leurs institutions coutumières et de leur société à caractère matrilinéaire.

Au total, pendant 26 ans de protectorat – de 1886 à 1912 – l'archipel sera exposé à une instabilité institutionnelle sans précédent, conduisant la France à annexer l'archipel par la loi du 25 juillet 1912.

1.2.2. L'unification du territoire par le biais du statut colonial : une unité de façade

La France pensait pouvoir mettre fin à un protectorat tumultueux par le statut de colonie – issu de la loi du 25 juillet 1912. Toutefois, la manière dont ce statut a été conçu n'a fait que renforcer les divisions héritées des sultanats et accentuées par le protectorat. Ainsi, ce statut a augmenté le niveau des contestations et des révoltes des communautés villageoises. Trois exemples illustrent cette affirmation.

(i) Le statut de colonie va, certes, unifier le territoire mais aussi en autoriser un nouveau découpage. Ainsi, les sultanats sont remplacés par des cantons, qui reprendront globalement la structure territoriale des sultanats déjà contestée déjà par la population. Ce nouveau découpage administratif conduit à de nouveaux regroupements villageois,

¹⁹³ Excepté Mayotte, les conventions de protectorat entre la France et les îles ont été signées en 1886. Cependant, elles ont été précédées par des traités commerciaux : c'est le cas par exemple de la grande Comore et de Mohéli où les traités commerciaux sont signés respectivement par Léon Humblot et par Lambert.

¹⁹⁴ Dans l'île de la Grande Comore par exemple, deux importants rassemblements eurent lieu en 1890 : le premier fut organisé en février dans la ville d'Icôni (capitale du sultanat de Bambao) et le second en décembre dans la ville de Koimbani (capital du sultanat de Washili). Le but de ces rassemblements est de demander la déchéance du sultan général Said Ali à qui on a reproché d'avoir livré l'île à un étranger par la signature du traité de protectorat. D'autres révoltes éclatèrent en 1889, 1891 et 1892. Par ailleurs, Guébourg relève que de nombreux attentats seront perpétrés contre certains colons, y compris Humblot lui-même qui fut atteint au foie d'une sagaie.

n'appartenant pas forcément à la même lignée matrilineaire.¹⁹⁵ Autrement dit, le *Mdji*, sur lequel s'appuie la société pour s'identifier, se trouve menacé dans le sens il évolue désormais dans un espace régional n'appartenant pas forcément à la même lignée. De plus, au sein de l'équipe dirigeante de cette nouvelle structure de l'archipel, peu de personnalités Bedja – du moins pour *Ngazidja* – furent responsabilisées (Guébourg, 1993). Ces éléments n'ont pas favorisé l'émergence d'une classe dirigeante comorienne pouvant prendre conscience de la nécessité de l'unité nationale au détriment de l'arrondissement coutumier – ou du *Mdji*. Il convient aussi de souligner que malgré la destitution par la France de ses représentants¹⁹⁶ – pour abus de pouvoir au niveau des terres –, le problème foncier est resté entier pour les populations villageoises après l'adoption du statut de 1912. Et les révoltes – de 1914 et surtout de 1915 – des communautés villageoises contre la domination foncière coloniale en témoignent par leur violence. Elles ont embrasé le pays peu de temps après la mise en place du statut.¹⁹⁷

(ii) Le rôle prépondérant qu'occupera l'île de Mayotte, par rapport à ses îles sœurs dans le nouveau statut, va aggraver les divisions entre les îles. Plus précisément, l'administrateur supérieur de l'archipel est installé à Mayotte, alors que les trois autres îles seront érigées en subdivisions ayant chacune un administrateur adjoint. Cette nouvelle structure coloniale sera accueillie avec beaucoup de réserve, et tout particulièrement par Anjouan, qui considérait Mayotte comme son fief depuis l'époque des sultanats (Martin, 1983). Nous verrons plus loin que ce choix va compromettre la réussite de l'autonomie interne de l'archipel dans le sens où il va réveiller les rivalités inter-îles et compromettre, également, l'unité territoriale lors de l'accession du pays à l'indépendance.

(iii) Le rattachement de l'archipel à Madagascar – autorisé par le statut de colonie de 1912 - a fait l'objet de nombreuses critiques.¹⁹⁸ Les communautés villageoises – attachées

¹⁹⁵ La grande-Comore par exemple comptait cinq sultanats sous le protectorat, la nouvelle architecture comptera quand à elle sept cantons.

¹⁹⁶ Le remplacement de Humblot en 1894 et sa mort en 1914 ne changera pas grand-chose à la structure foncière. Sa société commerciale sera reprise par d'autres colons même si, selon Said-Soilih(1988), quelques aménagements ont pu être opérés au profit des communautés villageoises.

¹⁹⁷ Guébourg (1993) montre qu'après ces révoltes - sévèrement réprimées- la détermination de la population comorienne contre cette loi de 1912 se fera de manière silencieuse : la résistance s'est organisée à travers les confréries religieuses sous l'impulsion de l'élite religieuse notamment d'El Maarouf formé, à Zanzibar.

¹⁹⁸ Conformément à la loi de 1912, les Comores sont rattachés à Madagascar sous l'appellation de « *Madagascar et dépendance* ».

aux institutions Bedja – ont vécu cette décision comme une humiliation, et cela pour deux raisons. La première est qu’elles vont être soumises à une triple hiérarchie : l’administrateur adjoint de leur île, l’administrateur supérieur de Mayotte, et l’administrateur général de Tananarive. On peut même parler d’une quatrième hiérarchie si l’on intègre Paris. La deuxième raison est que ce rattachement rappelle aux comoriens les périodes noires de leur histoire, où les communautés villageoises ont été victimes des invasions malgaches qui ont fait beaucoup de ravages humains et matériels (Said-Soilih, 1988). La question de ce rattachement divisera d’ailleurs la classe politique dirigeante de la métropole. Un rapport administratif de 1924 – cité par Guébourg (1993) – montre que « *L’application des lois malgaches aux îles Comores musulmanes ayant un statut personnel, des mœurs et des coutumes que ne connaît pas la grande île, présente des sérieux inconvénients* ».

1.2.3. Le statut de l’autonomie interne : la persistance des intérêts villageois et insulaires au détriment de l’unité de l’archipel

L’archipel bénéficie à partir de 1946 du statut d’autonomie interne.¹⁹⁹ Dans les faits, une loi de mai 1946 va le détacher de Madagascar en lui attribuant le statut de territoire d’outre mer (Riziki, 2001). Cette loi est bien accueillie dans le sens où elle restaure la dignité de l’archipel. De plus, à la même année, il obtient une représentation parlementaire, un conseil général – qui allait évoluer en assemblée territoriale à partir de 1952. Plus tard (en 1957), il obtient également un conseil de gouvernement. Cependant, il importe de préciser que ce transfert de compétence est relatif puisque l’administrateur supérieur de Mayotte – lui-même placé sous l’autorité du haut commissaire de la république (ex gouverneur de Madagascar) – gardait la réalité du pouvoir (Guébourg, 1993). C’est plutôt la constitution française de 1958 qui va renforcer progressivement les pouvoirs des institutions locales : une loi de décembre 1961 va doter le territoire d’une large autonomie de gestion, avec la mise en place de nouvelles institutions.²⁰⁰

¹⁹⁹ Il convient de rappeler que l’obtention de ce statut a été facilité par le contexte de politique internationale de l’après seconde guerre mondiale. La création de l’ONU en 1945 va inciter la France - par le biais de la constitution de la IVème république de 1946 - à se montrer plus généreuse et plus attentive aux revendications de ses colonies.

²⁰⁰ Ces nouvelles institutions comprennent : un haut-commissaire français, représentant de Paris sur le territoire comorien ; le conseil de gouvernement composé de six à huit membres ; une chambre de députés (ex-Assemblée territoriale) de 31 membres élus au suffrage universel direct ; et un conseil de subdivision, élu pour quatre ans dans chaque île (Riziki, 2001).

A travers cette plus large autonomie, les autorités comoriennes vont être confrontées à la réalité de l'exercice du pouvoir. Elles ont le souci de renforcer et de consolider l'unité des îles, qui a longtemps fait défaut à l'archipel. L'idée sous jacente à cette démarche est de bâtir des institutions stables en vue de préparer l'accession de l'archipel à l'indépendance. Cependant, au bout de dix-sept ans de « *pouvoir comorien* » – de 1958 à 1975 – les identités villageoises, relayées par les rivalités inter-îles, vont prendre le dessus sur l'unité des îles, alors encore embryonnaire. Nous pouvons, à cet effet, citer deux faits importants (relatifs aux îles de Mayotte et Mohéli).

Le premier fait, qui fut lourd de conséquence pour l'unité de l'archipel, est le transfert du chef-lieu du territoire de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comore) en 1962.²⁰¹ Cette décision fut considérée par les mahorais -habitants de Mayotte - comme un moyen pour les grands comoriens d'affirmer leur suprématie, comme à l'époque des sultans batailleurs où les mahorais étaient relégués au second rang. En d'autres termes, dans l'entendement des mahorais, « *la supériorité numérique de la grande Comore et d'Anjouan, leur passé historique plus prestigieux devaient ramener Mayotte, dans le cadre unifié de l'Archipel, à un rang plus modeste* » (Guébourg, 1993, p. 93). En réaction, dès 1958 « le congrès des notables de Mayotte » est convoqué pour réclamer le statut de département français (Guébourg, 1993). Il s'agit d'une structure qui regroupe « les hommes accomplis » (c'est-à-dire ceux ayant accomplis leurs obligations coutumières) se trouvant à la tête des *Dlago*²⁰² (villages). Ce mouvement de notables se transforme en « Union pour la Défense des Intérêts de Mayotte » (UDIM) en 1959, puis en « Mouvement Populaire Mahorais » (MPM) en 1963. Il parviendra à la sécession de Mayotte lors de l'accession de l'Archipel à l'indépendance en juillet 1975, ce qui fragilisera l'unité de l'archipel ainsi que ses institutions postindépendances.

²⁰¹ Il convient de préciser que le transfert du chef-lieu avait été décidé en mai 1958 par l'assemblée territoriale avec 25 voix pour et quatre voix contre qui sont celles des quatre conseillers mahorais. Cependant, l'administration supérieure (qui siégeait à Dzaoudzi) plus indépendante par rapport à l'assemblée territoriale siégeant à Moroni n'a pas exécuté cette motion. Il a fallu attendre l'arrivée de Said Mohamed Cheikh (natif de la Grande Comore) pour que cette décision soit suivie de fait. Celui-ci, une fois devenu le premier président du conseil de gouvernement, a procédé à ce transfert en raison du pouvoir réel que lui conféraient les nouvelles institutions de décembre 1961.

²⁰² Le terme *Mdji* (village) utilisé en Grande Comore a pour équivalent *Dlago* à Mayotte, *Moudji* à Mohéli, et *Mouji* à Anjouan.

Le deuxième fait porte sur la composition du conseil de gouvernement (constitué de 6 à 8 ministres) qui ne comptait pas de ministre de Mohéli (voire même mahorais) du moins jusqu'au début des années 1970 (Riziki, 2001). Aux yeux de la population de Mohéli, ce déséquilibre ne fait que renforcer les velléités séparatistes des îles.²⁰³ Pour l'île de Mohéli, la présence de l'un des siens au gouvernement est la seule garantie de protection de ses intérêts. Autrement dit, la population de Mohéli n'a aucune confiance envers les ministres des autres îles, et encore moins envers un président anjouanais ou grand comorien (Flobert, 1976).

À travers ces deux illustrations (de Mayotte et Mohéli), il convient de souligner que la préférence villageoise (ou insulaire mais à un degré moindre) par rapport à l'unité nationale est valable pour l'ensemble de l'Archipel. L'identité villageoise prime sur l'identité nationale puisqu'« *aux Comores, autrefois comme aujourd'hui, on est d'abord insulaire avant d'être patriote* » (Vérin, 1994, p. 12).²⁰⁴

En définitive, nous relevons à travers l'analyse des trois statuts, que l'unité du territoire a toujours été une construction instable : en substance, la population s'est surtout mobilisée pour défendre les institutions coutumières contre les institutions des conquérants. Cette situation s'explique par le fait que le concept de *Mdji* a toujours prévalu au détriment de la notion d'Etat. Ces institutions coutumières sont parvenues, depuis le XV^e siècle, à résister aux institutions conquérantes (chiraziennes et coloniales). Elles auront en conséquence une influence importante dans l'organisation et le fonctionnement des institutions formelles comoriennes de la période postcoloniale.

2. L'instabilité des institutions des Comores post-indépendants et ses conséquences sur l'efficacité de l'aide

Nous avons montré, dans la première section, l'instabilité politique/institutionnelle de l'archipel durant les périodes précoloniales et coloniales. A la veille de l'indépendance, la

²⁰³ Selon Riziki (2001), un accord aurait été conclu entre les autorités de Mayotte et celles de Mohéli pour demander leur rattachement à la France lors de l'accession de l'archipel à l'indépendance. Cependant, Mohéli aurait fait volte face au dernier moment.

²⁰⁴ Il importe de noter que derrière cette préférence insulaire - qui est mise en avant lorsqu'il est question de l'unité des îles - se cache en réalité la préférence villageoise compte tenu du fait que le *Mdji* est l'espace sur lequel reposent les institutions coutumières qui régissent l'organisation et le fonctionnement de la société comorienne (cf. chap. 6).

France a néanmoins pu laisser les germes d'un Etat comorien : cela fait près de 90 ans que les quatre îles sont réunies (de 1886 à 1975) sous une seule autorité. Toutefois, cette unité a été rapidement compromise au lendemain de l'indépendance. L'objet de cette section est de mettre en évidence l'instabilité des institutions postindépendance ainsi que ses conséquences sur l'efficacité de l'aide dans le pays. Mais avant cela, nous présentons dans une première sous-section, l'organisation, le fonctionnement et les limites des modèles institutionnels des Comores indépendants.

2.1. Organisation, fonctionnement et limites des institutions formelles comoriennes

De 1975 à 2009²⁰⁵ les Comores ont connu plusieurs lois fondamentales (cinq constitutions) et quatre révisions constitutionnelles. Durant cette période, le pays a connu deux principaux modèles institutionnels : le premier – instauré de 1975 à 1978 – se caractérise par ses orientations socialistes ; et le second (1979-2009) se caractérise, du moins en théorie, par ses orientations fédérales. Nous nous proposons de présenter dans un premier temps l'organisation, le fonctionnement et les limites du premier modèle. Dans un deuxième temps, nous examinons le second modèle.

2.1.1. Organisation, fonctionnement et limites des institutions socialistes aux Comores (1975-1978)

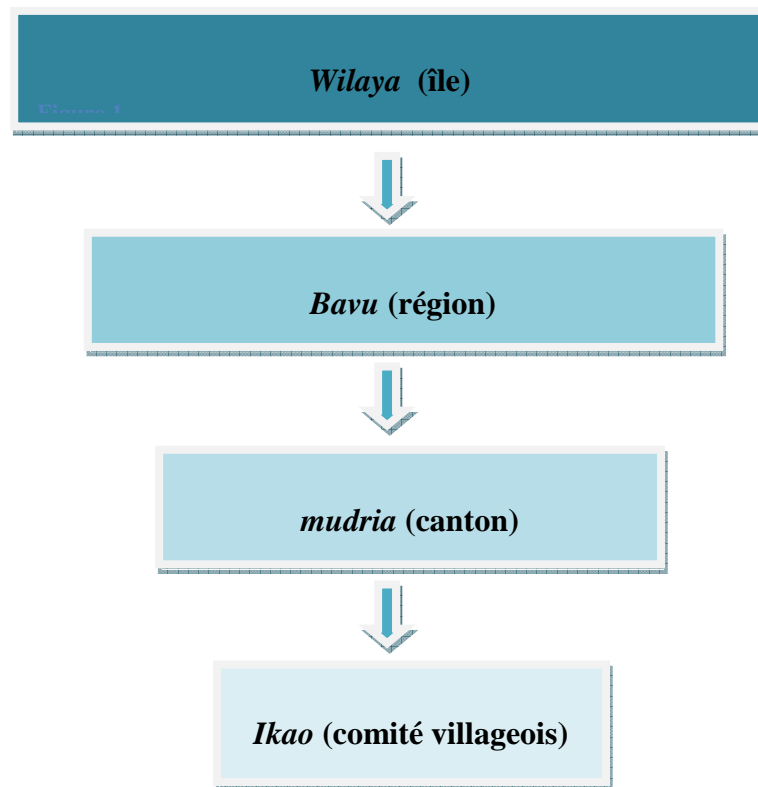
Les institutions de la période 1975 - 1978 sont celles qui représentent la première république de l'archipel après son accession à l'indépendance (en juillet 1975). Elles se veulent révolutionnaires, laïques, et instaurent officiellement le socialisme comme doctrine politique (*cf.* annexe 10).

2.1.1.1. Organisation des institutions socialistes aux Comores : l'importance donnée aux collectivités locales.

²⁰⁵ Nous avons choisi de nous arrêter à l'année 2009 car elle correspond à la dernière année où il y a eu modification de la constitution.

L'organisation des institutions socialistes aux Comores s'articule autour de trois structures importantes : le pouvoir central, le gouvernement fondé sur la base des régions, et le pouvoir populaire issu des comités villageois. Ces institutions socialistes vont se fixer, comme principal objectif, l'unité du pays. Elles tirent les leçons du séparatisme mahorais en accordant davantage d'autonomie aux îles et aux collectivités locales, et tout particulièrement aux communautés villageoises. Connaissant l'influence qu'exercent ces villages dans le fonctionnement de la société, le régime politique issu de ces institutions met en place une administration territoriale décentralisée, où les comités villageois sont au premier plan du dispositif. La figure 1 ci-après représente la configuration de cette administration décentralisée.

Figure 1 : Organisation des institutions socialistes décentralisées



Cette structure a pour but de renforcer l'autonomie des collectivités territoriales.²⁰⁶ Elle comprend, sur l'ensemble du territoire, trois *Wilaya* (une par île), sept *bavou*, cinquante cinq

²⁰⁶ La structure érige chaque île en *Wilaya* placé sous l'autorité d'un « *Mouhafidh* ». Dans le même ordre d'idée, chaque *Wilaya* est divisé en « *Bavou* », dont chacun est doté d'une autonomie de gestion et placé sous l'administration d'un « *Lioili* ». Chacun de ces « *Bavou* » comporte des « *Moudria* » regroupant un certain nombre de villages, et chaque « *Moudria* » est placé sous l'autorité d'un « *Moudir* ». Et enfin, à la tête de chaque village, on retrouve un *Ikao* (ou comité).

Moudria (dont 33 en Grande Comore), et autant d'Ikao qu'il y a de villages. Notons que les grandes villes disposent d'un ou de plusieurs Ikao par quartier. Sans rentrer dans les détails de l'organisation de chacune de ces structures, il convient de noter que le *Moudria* est la clef de voûte du système : il se caractérise sur le plan physique par une grande construction se présentant sous la forme de « *bloc quadrangulaire, carré* », comprenant quatre principaux bâtiments ; il est profondément impliqué dans le programme socio-économique, culturel et de la planification de la collectivité locale. Il répondait à un double souci : « *celui de la décentralisation par rapport aux régions et aux îles et celui d'être le plus près possible des citoyens et satisfaire le maximum de leurs besoins* » (Said-Soilh, 1988, p. 112).

Les sites où les *Moudria* sont construits n'ont pas été choisis au hasard : certains parmi eux « *furent aménagés dans une zone vide d'homme afin d'éviter les rivalités villageoises* » (Guébourg, 1993, p. 148). C'est pour cette raison que « *l'implantation du centre administratif du Moudria est équidistant des principaux villages, parfois en plein campagne* » (Vérin, 1994, p. 67).

Ce dispositif d'équidistance des « *Moudria* » est « révolutionnaire » pour la raison suivante : les villages sont classés selon une hiérarchie coutumière et les projets de développement entrepris par les autorités politiques doivent se soumettre à cette hiérarchie pour le choix de leur emplacement. Autrement dit, ce ne sont pas les notions d'efficacité et d'efficacités (ou même du service public) qui priment sur la localisation des projets. Nous développerons plus loin cet aspect relatif à l'influence coutumière sur les projets de développement, notamment sur ceux financés par l'aide (cf. chap.6). Cet exemple de l'implantation du *Moudria* (échelon de base de l'administration décentralisée) est une illustration de l'emprise des communautés villageoises sur l'organisation des institutions formelles.

2.1.1.2. *Fonctionnement des institutions révolutionnaires aux Comores*

Le fonctionnement des institutions révolutionnaires va être dicté par un impératif : celui de concilier l'unité nationale et la décentralisation. En d'autres termes, la volonté affichée par le régime, de doter les îles et les communautés villageoises d'une large autonomie, n'a pas occulté la volonté d'ériger l'unité de la république en norme nationale

supérieure. Pour s'en convaincre, on peut citer plusieurs initiatives prises qui corroborent ainsi cette conception.

Il y a d'abord la loi fondamentale du 23 avril 1977, qui stipule dans son article 1^{er} que « *l'archipel des Comores est un et indivisible* ». Cette disposition de la constitution consiste à dissuader les dirigeants politiques – ou bien les communautés villageoises – qui seraient tentés de s'inspirer de l'exemple mahorais pour diviser le pays. Le dispositif est important puisque les leaders politiques comoriens revendiquent leur leadership par rapport à leur sultanat ou à leur village (Charpantier, 1984). Ainsi, le respect de ce dispositif peut mettre un terme à la tradition selon laquelle :

« *Ahmed Abdallah est l'homme de Domoni à Anjouan, [...], Marcel Henry l'homme de Mayotte, Mohamed Hassanaly l'homme de Mohéli, [...], Ali Mdroudjaé et Mouzaïr Abdallah les hommes de Moroni, Ali Soilih était l'homme de Ntsoudjini en Grande Comore* » (Charpantier, 1984, p. 13).²⁰⁷

Ensuite, dans ce même souci de concilier la décentralisation et l'unité nationale, le régime révolutionnaire « *confiera la direction de certaines administrations régionales à des responsables qui ne sont pas nécessairement originaires de l'île où ils vont opérer* » (Riziki, 2001, p. 56). Rappelons qu'en dehors de la grande Comore – où se trouve la capitale fédérale Moroni – chaque île (et tout particulièrement Anjouan) n'accepte pas l'affectation chez elle de responsables ou de fonctionnaires relevant du pouvoir central et venant des autres îles.

Enfin, en termes de répartition du pouvoir central, le régime révolutionnaire prend soin de ne pas réitérer les erreurs commises sous l'autonomie interne (cf. section 1.1.) où les petites îles se sont retrouvées lésées, voire même marginalisées. Le comité central est ainsi reparti de façon équitable entre les îles.²⁰⁸ Cette décision a surpris la population des petites îles (Mohéli et Mayotte) car elle s'inscrit à l'opposé de l'état d'esprit des grandes îles (Grande Comore et Anjouan). Ces dernières font souvent valoir leur supériorité sur la base du poids démographique et de leur passé - prestigieux et glorieux - comme au temps des sultanats.

²⁰⁷ Ces personnalités politiques que l'on identifie par leur village (ou leur île) natal ont été respectivement : président de la république (1978-1989), ministre de la santé sous l'autonomie interne, vice-président (1976-1977), premier ministre (1982-1984), ministre des affaires étrangères (1976-1978) et président de la république (1975-1978).

²⁰⁸ cf. annexe 11 : le tableau de la composition de ce comité national.

2.1.1.3. *Les limites des institutions socialistes aux Comores : les contestations villageoises*

L'objectif ambitieux – mentionné plus haut – d'unification du pays a été difficile à atteindre pour deux raisons essentielles.

La première raison est d'ordre institutionnel. Plus précisément, le nouveau régime va abolir toutes les institutions coutumières qui sont systématiquement définies « *par un code hiérarchique [...] et qui fait que toute la conception politique et sociale dépend de cette espèce de hiérarchie* ». [Selon lui], tant que cette hiérarchie et cette échelle existent dans le pays, on ne peut pas parler de progrès » (Charpantier, 1985, p. 103). Ainsi, outre l'abolition des institutions traditionnelles elles mêmes, les festivités liées au « grand mariage » et les dépenses somptuaires à l'occasion des décès sont interdites. De même, le statut prestigieux, avantageux et influent « des hommes accomplis » est remis en cause.

Ce refus du régime de céder à la coutume « *lui vaut l'hostilité des notables conservateurs* » (Chagnoux, Haribou ; 1990, p. 69). Ainsi, en remettant en cause les institutions traditionnelles – et surtout le rôle prépondérant que jouent les hommes accomplis dans la vie politique et sociale – les institutions socialistes ne sont pas considérées comme les garantes de la cohésion sociale. Plusieurs révoltes et tentatives de déstabilisations seront organisées à l'encontre du régime sur l'ensemble des îles. Au total, ayant d'énormes difficultés à contrôler l'archipel, le régime sera conduit à recourir en permanence à la répression pour tenter de légitimer et pérenniser son pouvoir, ce qui accélèra davantage son impopularité et sa chute. Nous reviendrons plus loin sur quelques exemples de ces révoltes et ces déstabilisations.

La deuxième raison, qui permet d'expliquer les difficultés d'unification des Comores, est d'ordre économique. Le gouvernement est rapidement confronté à une situation financière difficile à cause du retrait des Comores de deux bailleurs de fonds importants : la France et les pays du golfe. La France a retiré son financement à l'égard de l'archipel en raison du différend qui l'oppose sur la sécession de l'île de Mayotte. La France considère en effet que « *Mayotte française depuis 135 ans peut le rester encore pendant*

autant d'années, si elle le désire »²⁰⁹. Quant aux pays du golfe, ces bailleurs retirent leur financement en raison de la nature des institutions révolutionnaires, jugées contraires à l'Islam. Il convient de préciser que, outre la coutume, l'Islam constitue l'un des ciments de la société comorienne.

2.1.2. Organisation, fonctionnement et limites des institutions fédérales aux Comores

Après le renversement des institutions révolutionnaires – fortement contestées par la population, car jugées hostiles à la tradition – le pays s'est doté de quatre constitutions successives à caractères fédéral, et ce depuis 1978. En optant pour le fédéralisme, les autorités politiques ont cherché à enrayer les tentations séparatistes bien ancrées au niveau des îles et orchestrées par les communautés villageoises. Il s'agissait de mettre en place des institutions capables de répondre à la spécificité de l'archipel en accordant une large autonomie à chaque île. L'instauration du fédéralisme est également considéré par le président Ahmed Abdallah (1978-1989) comme susceptible de favoriser le retour de Mayotte dans l'ensemble comorien [Guébourg (1993); Riziki (2001)]. Nous verrons que ce modèle fédéral dépend globalement, dans sa substance et dans son application, de chacune de ses constitutions, et surtout du président de la République en place. Pour étayer notre propos, nous présentons d'abord l'organisation et le fonctionnement des institutions fédérales, et nous en montrons ensuite les limites.

2.1.2.1. Organisation et fonctionnement des institutions fédérales aux Comores

En termes d'organisation, l'architecture des quatre constitutions précitées est quasiment identique, surtout au niveau des structures fédérales.²¹⁰ En revanche, en termes de fonctionnement et d'attributions des compétences (au niveau des collectivités territoriales), nous relevons une centralisation croissante du pouvoir au fil des constitutions successives.

²⁰⁹ Phrase du Ministre français des DOM-TOM, Pierre Messmer, prononcée dans un discours en date du 31 janvier 1972 [cité par Guébourg (1993, p. 102), Riziki (2001, p. 26)].

²¹⁰ Il s'agit d'un cadre constitutionnel étatique à trois fonctions « horizontales » : Présidence de la république, Assemblée fédérale, Cour suprême. A cela s'ajoute une dialectique supplémentaire « verticale », entre le centre fédéral et le niveau inférieur des Etats membres, les îles (Guébourg, 1993).

Prenons quelques exemples : l'existence d'une seule chambre, notamment l'assemblée fédérale, qui paradoxalement peut être dissoute, sans condition, par le Président de la république, l'absence d'une constitution propre à chaque île, et la nomination du gouverneur de l'île par le président de la République, alors qu'il devrait être élu au suffrage universel de l'île. Ces exemples montrent la faiblesse de l'autonomie des îles par rapport aux instances fédérales.

En outre, il existe parallèlement une faible participation des collectivités au sein des instances fédérales. Pour s'en convaincre, la constitution de 1978 accorde à l'île de Mohéli cinq députés, c'est-à-dire le minimum requis par la constitution pour une circonscription (Riziki, 2001). Ce constat, contraire au fédéralisme, amène Négrin (1982) à montrer que si le fédéralisme comorien ignore la première règle d'or – qui est celle de la participation des îles à la prise des décisions fédérales – il « *méconnait une seconde règle d'or du fédéralisme, celle voulant que toutes les îles soient représentées – sur un pied d'égalité ou à tout le moins d'une manière indépendante du nombre de leur population – dans une assemblée du parlement fédéral* » (Négrin, 1982, p. 139). Cependant, notons que ces règles fondamentales du fédéralisme ont été plus ou moins prises en compte par la constitution de 2001 – même s'il subsiste encore des conflits de compétences entre les îles et le pouvoir fédéral (*cf.* chap. 7). Cette constitution accorde ainsi une large autonomie aux îles. Mais, cette évolution positive n'a pas permis à l'archipel de disposer d'institutions stables, et cela à cause du renforcement des identités villageoises.

2.1.2.2. *Limites des institutions fédérales aux Comores : le renforcement des identités villageoises*

Nous avons vu que les institutions socialistes ont accordé une place importante aux institutions décentralisées voulues par les communautés villageoises. Parallèlement, elles ont privé ces communautés de leurs institutions coutumières en les prohibant. À l'inverse, le fédéralisme confisque aux îles et aux communautés villageoises leur pouvoir autonome, tout en restaurant les institutions coutumières auxquelles la population reste fortement attachée. Le fonctionnement des institutions formelles comoriennes repose ainsi, de nouveau, sur celui des institutions coutumières. Celles-ci s'articulent autour du *Mdji* et se caractérisent par les rivalités villageoises (*cf.* chap. 6), ce qui va ressusciter les pratiques discriminatoires dans les relations entre les îles et entre les villages.

Dans ce contexte, « *l'autorité centrale aux Comores ne représente que son île voire son village d'origine* » (Riziki, 2001, p. 108). Ainsi, le langage courant du « *ministère des Mohéliens* », du « *ministère des Domoniens* », du « *ministère de Moroni* », va refaire surface (Riziki, 2001). Le partage du pouvoir, sa gestion, ainsi que les différentes réalisations d'investissement dans l'ensemble du territoire vont obéir au statut coutumier de chaque village. Certaines villes, malgré leur potentialité économique et leur poids démographique, se retrouvent privées de services publics pour la simple raison qu'elles sont mal classées dans la hiérarchie coutumière. C'est le cas par exemple de la ville de Tsémbéhou à Anjouan : les réseaux qui alimentent la ville de Domoni²¹¹ en eau courante et en électricité passent par cette ville, alors que « *sa population ne peut consommer d'eau que celle tirée des puits insalubres, et éclairer les habitations qu'à la lumière de lampe à pétrole polluantes et de bougies* » (Riziki, 2001, p. 111). Notons que notre connaissance du terrain nous conduit à affirmer que ce cas de figure est courant dans de nombreuses localités du pays, et tout particulièrement à Anjouan et à la grande Comore. Nous étayerons cette analyse en donnant des exemples de projets financés par l'APD dont la localisation répond avant tout à la hiérarchie coutumière des localités (cf. chap.6).

2.2. L'instabilité des institutions formelles comoriennes et ses conséquences sur l'efficacité de l'aide

Les limites des deux modèles institutionnels postindépendances favorisent l'instabilité politique et institutionnelle des Comores. Dans cette sous-section, nous présentons d'abord les principaux événements ayant caractérisé l'instabilité des institutions formelles comoriennes en 36 ans d'indépendance (1975 – 2011). Puis nous montrons les conséquences de cette instabilité sur l'efficacité de l'aide.

²¹¹ La ville de Domoni est la 2ème capitale coutumière de l'île d'Anjouan. Elle fut même la première avant que son sultan ne perde la guerre contre le sultan de la ville de Muts mudu qui unifia l'île en un sultanat (Guébourg, 1993).

2.2.1. L'instabilité des institutions formelles comoriennes à partir de quelques exemples : le rôle joué par les communautés villageoises

Le tableau 7 ci-après présente les principaux événements déstabilisateurs des institutions formelles comoriennes depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1975.

Tableau 7: Evènements déstabilisateurs des institutions formelles comoriennes (1975-2011)

<ul style="list-style-type: none"> - 13 mai 1978 : Coup d'Etat contre le Président Ali Soilih - 1976-1978 : 8 tentatives de coup d'Etat - 3 août 1975 : Coup d'Etat contre le Président A. Abdallah - 6 juillet 1975 : Proclamation d'indépendance et sécession de Mayotte <p>Constitution de 1975-1978</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 26 septembre 1992 : tentative de coup d'Etat (par les fils de Ahmed Abdallah) - 8 juin 1991 : tentative de sécession de l'île de Mohéli - 1990-1991 : 3 tentatives de coup d'Etat - novembre 1989 : coup d'Etat et assassinat du Président A. Abdallah - 1985-1987 : 2 tentatives de coup d'Etat <p>Constitution de 1978-1992</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 1995-1996 : présidence de Kambi (6 mois) - 3 octobre 1995 : le Président Djohar est libéré par le GIGN mais il perd son poste - Co-présidences éphémères de Taki et Kemal (une semaine) - 28 septembre 1995 : Coup d'Etat et enlèvement du Président Djohar par Bob Denard <p>Constitution de 1992-1996</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2000 : coup d'Etat avorté - 30 avril 1999 : coup d'Etat - 1997 : Tentative de sécession de Mohéli et sécession d'Anjouan <p>Constitution de 1996-2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 2001-2009 : conflits de partage de compétences entre les îles et le gouvernement central - 2001 : Retours d'Anjouan dans l'ensemble Comorien <p>Constitution de 2001-2009</p>
--	---	---	---	--

Source : présentation de l'auteur

Ce tableau 7 nous conduit à faire deux remarques importantes.

La première est qu'au bout de cinq constitutions et quatre révisions constitutionnelles, l'archipel n'est pas parvenu à se doter d'institutions stables. Ainsi, de 1975 à 2011, les Comores ont connu cinq coups d'Etat réussis et treize coups d'Etat avortés.²¹² A cela s'ajoute quatre mouvements sécessionnistes dont un réussi (Mayotte) et trois avortés (un pour Anjouan et deux pour Mohéli).²¹³ Nous avons relevé durant la période quatorze changements de présidence incarnée au total par treize hommes politiques.²¹⁴ Il convient de souligner que ces changements ont toujours été mouvementés – à l'exception de ceux de 2006 et 2011 jugés démocratiques et apaisés. Plus précisément, ils sont souvent le résultat d'un coup d'Etat.

²¹² Les cinq coups d'Etat réussis sont les suivants : (i) en Août 1975, le Président Ahmed Abdallah a été renversé par Ali Soilih, (ii) celui-ci sera à son tour renversé en mai 1978 par son prédécesseur, (iii) en novembre 1989 Ahmed Abdallah sera assassiné, (iv) en septembre 1995 le président Djohar sera renversé, et (v) en avril 1999 le président Ben Masound sera renversé par Azali.

²¹³ cf. Tableau 7.

²¹⁴ On compte sur ce nombre deux coprésidences (même si elles restèrent éphémères) et deux présidents de transition.

La deuxième remarque est le rôle actif joué par les communautés villageoises dans ces événements qui déstabilisent le fonctionnement des institutions, notamment en exacerbant les pressions sécessionnistes : c'est le cas par exemple de la ville de Domoni à Anjouan, ou de Fomboni à Mohéli. Ces deux villes, bien placées dans la hiérarchie coutumière, ont joué un rôle moteur dans les tentatives de sécession de leur île respective. L'influence exercée par ces villes auprès des autres communautés villageoises a été déterminante en termes de mobilisation et de radicalisation du mouvement (Riziki, 2001). Il convient de préciser également que les communautés villageoises interviennent pour la défense des personnes (ou commanditaires) poursuivies pour tentatives de coup d'Etat, surtout quand il s'agit d'un des leurs. Ainsi, à la place d'un individu ou d'un groupe d'individus poursuivi, la justice – donc l'Etat – se trouve confronté à toute une communauté villageoise ou à toute une région (Riziki, 2001). Cette situation fragilise les institutions étatiques, surtout quand ceux qui sont chargés d'appliquer la loi sont d'abord étiquetés – et s'identifient – par leur village alors qu'ils représentent l'autorité publique. De ce fait, la notion de l'Etat est loin d'être une réalité tangible, car l'identité villageoise prime sur l'identité nationale. Nous verrons plus loin les raisons de cette prédominance villageoise ainsi que son influence sur l'aide publique au développement (cf. chap. 6).

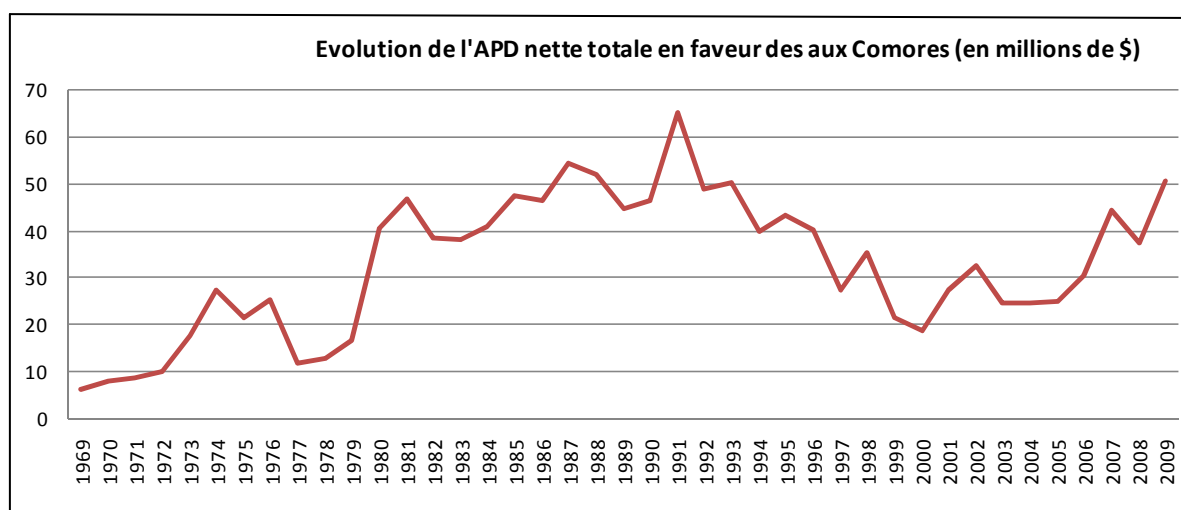
2.2.2. Les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur l'efficacité de l'aide aux Comores

Pour montrer les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur l'efficacité de l'aide, nous nous appuyons sur trois domaines importants pour l'efficacité de l'aide : le premier est l'évolution du volume global de l'aide dont bénéficie le pays, celui-ci doit être important pour répondre à ses besoins (Servet, 2007) ; le deuxième est le renforcement des capacités locales (Berg, 2003) ; et le troisième domaine est le contrôle de la corruption [Stern (1989) ; Mauro (1995) ; Cartier-Bresson (1998)].

2.2.2.1. Les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur l'évolution de l'aide aux Comores

Pour analyser les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur le niveau de l'aide aux Comores, nous nous focalisons sur les flux d'aide perçus par les Comores sur la période 1975 - 2009, qui correspond à la période postindépendance.²¹⁵ Le graphique 8 ci-dessous nous conduit à établir un certain nombre d'observations.

Graphique 8: Evolution de l'APD (1969-2009)



Source : Graphique réalisé par l'auteur à partir des données de l'OCDE.

Notons que pendant la période étudiée (1975-2009) l'aide publique au développement est passée de 21,6 à 50,6 millions de dollars, soit un taux de croissance annuel moyen de 2,49%. Cependant on relève une évolution en dents de scie qui traduit, selon nous, les moments forts de la vie institutionnelle du pays. Illustrons cela par quelques exemples :

- D'abord, considérons la période 1975-1978, qui marque l'avènement du régime révolutionnaire. Pendant cette période l'aide va passer de 21,6 à 12,8 millions de dollars, soit une baisse annuelle moyenne de 15,85%. Cette baisse s'explique par le peu de soutien que les bailleurs accordent à un régime révolutionnaire qui

²¹⁵ Nous avons jugé utile de nous arrêter à 2009, année de la dernière modification de la constitution en vigueur. Le choix de 1969 permet de mieux apprécier la chute brutale de l'aide en 1975 suite au différend opposant la France et les Comores sur l'indépendance. Celle-ci a été considérée comme anticipée et unilatérale, et même assimilée à un coup d'Etat constitutionnel (Guébourg, 1993).

applique la dictature et la torture.²¹⁶ Ce régime fera d'ailleurs l'objet de nombreuses révoltes villageoises (Iconi, Mbéni, Itsinkoudi, Ouani, etc.), de cinq coups d'Etat avortés et d'un coup d'Etat réussi (cf. tableau 7). Rappelons aussi que la suspension de l'aide française et de celle des pays du golfe (cf. section 1), deux importants bailleurs pour le pays, expliquent cette baisse significative de l'aide.²¹⁷

- Ensuite, examinons la période 1990-1991 où l'aide a augmenté de 40,5%, passant de 46,4 à 65,2 millions de dollars. Cette hausse correspond au prêt signé en 1991 entre les autorités comoriennes et les institutions de Bretton Woods dans le cadre de l'accord triennal (1991-1994) de facilité d'ajustement structurel (cf. Chap.2). Toutefois, il convient de préciser que cet accord intervient un an après l'organisation, en 1990, des élections présidentielles. Celles-ci ont permis de normaliser la vie institutionnelle après les événements de 1989, qui ont embrasé le pays suite à un coup d'Etat qui s'est soldé par la mort du président de la République (cf. section 1). Dans ses efforts de réconciliation nationale, cet accord avec le FMI et la Banque mondiale fut considéré comme un encouragement à l'égard du pays.
- Sur la période de 1995 à 2000, l'aide enregistre une baisse annuelle moyenne de 15,45%, passant de 43,3 à 18,7 millions de dollars. Cette chute spectaculaire de l'aide peut être imputée à l'instabilité du pays. Rappelons qu'en septembre 1995, un coup d'Etat avait écarté le président de la république, ensuite, en août 1997, l'île d'Anjouan a fait sécession en se retirant de l'ensemble comorien, enfin, en avril 1999, un coup d'Etat a écarté le président qui n'exerçait son autorité que dans deux îles – Mohéli et Grande Comore – (cf. section 1).
- Enfin, sur la période 2000 - 2006, l'aide perçue est passée de 18,7 à 30,4 millions de dollars, soit une progression annuelle moyenne de 8,08%. Cette performance

²¹⁶ Cette dictature et ces tortures se manifestaient sous plusieurs formes : l'interdiction des partis politiques ; l'emprisonnement et la torture des opposants au régime ; l'interdiction des libertés fondamentales ; la mise en place par les comités villageois d'endroits (citernes, etc.) consacrées à torturer les personnes soupçonnées de comportements contraires à l'idéologie et aux directives du régime ; etc (Riziki, 2001).

²¹⁷ En réalité dans le cas de la France, c'est plutôt le régime révolutionnaire lui-même qui ne voulait pas de son aide. Le président révolutionnaire (Ali Soilih) déclarait ainsi que : « *Tant que la France n'aura pas renoncé à ses visées colonialistes sur l'île comorienne de Mayotte, aucune forme d'aide et de coopération entre la France et les Comores ne peut être envisagée* » (cité par Guébourg, 1993, p. 160).

s'explique par l'accord cadre portant sur l'organisation du nouvel ensemble comorien signé en février 2001 par les représentants des trois îles sous l'égide de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA). Plus précisément, « *une aide de stabilisation politique sera accordée au pays [sept mois après l'accord, en septembre 2001] par la Banque mondiale* » (Berg, 2003, p. 20). Cette nouvelle allocation propulse le volume global de l'aide en faveur du pays à 27,5 et 32,5 millions de dollars respectivement en 2001 et 2002.²¹⁸ Cependant, si on s'intéresse à la sous-période 2002-2005, on relève une baisse de l'aide passant de 32,5 à 24,9 millions de dollars, soit une diminution annuelle moyenne de 8,41%. Cette baisse résulte d'une crise institutionnelle portant sur le partage des compétences entre le pouvoir central (l'Union) et les îles autonomes. Cette crise prendra fin en 2005 après l'adoption, la même année, d'une loi organique portant sur la répartition des recettes publiques entre l'union et ses entités autonomes. Il importe d'ailleurs de noter qu'après l'entrée en vigueur de cette loi et l'élection présidentielle de 2006 – jugée transparente – l'aide en faveur du pays passera de 30,4 à 50,6 millions de dollars entre 2006 et 2009, soit une progression annuelle moyenne de 18,3%.²¹⁹

En définitive, sur la base de ces observations, nous estimons que l'évolution de l'aide semble fortement influencée par le caractère instable des institutions. Ceci conduit à affirmer que la coopération internationale au développement semble plus affectée par les périodes d'instabilité et de crises politiques que par les besoins réels des populations. Or, ce caractère de volatilité et d'incertitude des flux d'aide ne peut que compromettre leur efficacité.

2.2.2.2. Les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur le renforcement des capacités locales

Nous avons montré que le débat sur l'efficacité de l'aide a toujours été centré sur ses effets sur la croissance économique (*cf.* chap. 1). Or, pour Berg (2003), c'est l'impact sur le renforcement des capacités locales qui demeure le plus crucial. Cet auteur cible certaines

²¹⁸ Ce pic de 32,5 millions s'explique par le décaissement de la deuxième tranche d'aide intervenue en 2002 après l'approbation par référendum de la nouvelle constitution de l'Union des Comores en décembre 2001. De même que l'élection du président de l'Union et des présidents des îles en 2002.

²¹⁹ On s'aperçoit que pendant la période 1969-1975 où aucun élément déstabilisateur des institutions n'est relevé, l'aide a progressé de l'ordre de 22,8% en moyenne par an. Cependant, il convient de noter que cette performance s'explique aussi par un appui financier spécifique de la France. Celui-ci faisait suite à de nombreuses revendications émanant des autorités politiques comoriennes en vue de préparer la marche vers l'indépendance (Guébourg, 1993).

pratiques²²⁰ des bailleurs qui affaiblissent les ressources humaines locales des pays bénéficiaires de l'aide, il n'en demeure pas moins que d'autres doivent être imputées à ces derniers. C'est le cas des Comores où l'on constate que la gestion des ressources humaines locales est confrontée dans son ensemble à deux problèmes majeurs : les changements fréquents qui interviennent dans l'administration en raison de l'instabilité institutionnelle, et l'esprit de préférence communautaire (ou villageoise) qui anime et guide les autorités publiques dans les mouvements du personnel. Ces éléments entraînent des changements importants au sein de l'administration publique (et parapublique) et fragilisent le renforcement des capacités locales. Ceci nous a été confirmé par une experte de l'IRD en poste aux Comores.

Pensez-vous que la prédominance de l'identité villageoise constitue un handicap au fonctionnement des institutions légales notamment dans le domaine des renforcements des capacités ?

« Dans le cadre de mon travail, je me rends compte au quotidien du degré élevé du communautarisme insulaire et surtout villageois. Ce phénomène qui prend de plus en plus d'ampleur affecte considérablement la dynamique économique et sociale du pays ».

Entretien du 02 mai 2013.²²¹

S'agissant des changements fréquents dans l'administration, notons par exemple que les gouvernements ont une durée moyenne de six mois. Cette durée est même passée à quatre mois pendant la période 1990 -1995.²²² Cette situation présente de nombreux inconvénients pour l'efficacité de l'aide : discontinuité en termes de suivi de dossiers relatifs à l'aide, délais d'exécutions relativement longs pour certains projets, abandon de certains autres projets. De plus, il subsiste en permanence un problème de confiance entre chaque nouvelle équipe

²²⁰ Selon Berg (2003), les pratiques des bailleurs de fonds qui consistent à offrir des salaires élevés aux personnels locaux pour la mise en œuvre des projets créent des structures duales des salaires et démobilisent les agents de l'administration.

²²¹ Entretien réalisé auprès d'un directeur général d'une grande entreprise publique. Parmi les personnes interviewées, c'est la seule qui souhaitait garder l'anonymat.

²²² Source : Mémoire (2001) présenté par le gouvernement comorien lors de la 3^{ème} conférence des nations unies sur les PMA à Bruxelles.

gouvernementale (ou administrative) et les bailleurs de fonds. Au total, une telle instabilité affaiblit les institutions étatiques et influence – selon Guillaumont et Chauvet (2002) – négativement l’efficacité des politiques d’aide.²²³

Concernant le comportement des autorités politiques dans la gestion et le recrutement des agents de l’Etat, il convient de rappeler que ces autorités sont sous l’emprise de leur village. Ainsi, elles utilisent des critères de gestion et de recrutement souvent communautaires (donc non objectifs) qui ne favorisent pas le renforcement des capacités locales. Nous pouvons, à titre d’illustration, souligner que l’accès à la fonction publique est accessible par voie de concours, conformément aux textes légaux en vigueur, mais qu’aucun concours n’a jamais été organisé. En d’autres termes, le recrutement et la gestion du personnel de l’Etat ne se font pas de manière transparente, et par conséquent, « *ce ne sont pas les plus compétents, les plus qualifiés et les plus méritants qui arrivent à s’épanouir dans le travail mais ceux qui bénéficient de soutien politique* » (Msa, 2001, p. 321). De plus, selon Msa (2001) les promotions accordées aux agents sont faites souvent à l’insu des responsables hiérarchiques. Cette situation ébranle, selon lui, l’autorité du service public et conduit parfois certains agents à défier l’autorité de leur chef de service.

Selon Msa (2001) « *l’abandon du système de notation des agents de l’Etat, l’absence de mesures disciplinaires et le manque du respect de la hiérarchie, ont pour résultats d’affaiblir l’autorité dans les services, de favoriser l’absentéisme, de décourager les compétences et de favoriser les passe-droits dans la promotion des fonctionnaires* » (Msa, 2001, p. 321). Il précise également qu’il n’existe d’ailleurs « *aucun intérêt de noter des fonctionnaires, de sanctionner des fautes et de mettre en place un système de stimulants pour encourager les performances* » puisque ces mesures « *sont constamment annihilées par cette ingérence permanente de la notabilité²²⁴ et du politique dans la gestion du personnel de l’Etat* » Msa, 2001, p. 321).

²²³ Cette relation entre instabilité politique et efficacité de l’aide est analysée par Guillaumont et Chauvet (2001), il en ressort que le coefficient d’interaction est non seulement négatif mais aussi très significatif. Autrement dit, l’efficacité de l’aide est influencée négativement par l’instabilité politique qui, lors de cette étude, a été mesurée selon un indice représentant la somme pondérée des coups d’Etats et des changements de régimes. Cet indice mesure également l’instabilité des élites et des institutions politiques.

²²⁴ Aux Comores « l’homme accompli » est désigné par le terme de notable dans le langage courant.

Ainsi, l'efficacité du gouvernement est souvent compromise par des capacités locales limitées en termes de ressources humaines. Plus précisément, les nationaux capables de concevoir les programmes ou les projets de développement sont écartés, ce qui conduit à recourir à de nombreux consultants qui, en contrepartie d'honoraires relativement excessifs²²⁵, conçoivent les projets conformément aux orientations des bailleurs. Par conséquent, l'efficacité de l'aide est compromise, surtout pour un pays où l'aide gérée par les autorités nationales à travers les systèmes locaux de comptabilité, représente près de 24, 37%²²⁶ de l'APD globale en faveur du pays.

2.2.2.3. Les conséquences de l'instabilité institutionnelle sur le contrôle de la corruption

Parmi les indicateurs utilisés par les institutions internationales pour évaluer la gouvernance figure le contrôle de la corruption (*cf.* chap.1). Il demeure, pour les bailleurs, un indicateur important dans le cadre des politiques d'allocation d'aide. Et cela pour deux raisons : d'abord « *quels que soient leurs régimes politiques, les pays en voie de développement possèdent tous une fragilité vis-à-vis de la corruption supérieure à celle des pays développés simplement parce que les défaillances de l'Etat et du marché y sont supérieures et qu'elles déterminent des violentes distorsions* » (Stern, 1989, p. 615) ; ensuite parce que « *la corruption est présente dans les programmes spécifiques au développement tels l'aide internationale* » (Cartier - Bresson, 1998, p. 26). Nous retrouvons, dans le cadre des Comores, ces deux aspects : les défaillances de l'Etat, dues essentiellement à l'instabilité institutionnelle, favorisent la corruption. Pour s'en convaincre, l'indice de perception de la corruption, publié en 2010 par la Banque mondiale, classe les Comores à la 154^{ème} place sur un total de 178 pays. La même source considère le pays comme étant le plus gangréné parmi plusieurs Etats de la région de l'océan indien. En 2011, le président de la République – conscient de l'ampleur de la corruption – a procédé à la promulgation par décret d'une loi anti-corruption (loi N°08-013/AU) adoptée par l'assemblée en juillet 2008. Le président a

²²⁵ En 1991, plus de deux millions de dollars ont été débloqués par le PNUD dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel pour financer le recrutement d'une douzaine de consultants internationaux pour : concevoir le programme d'investissement public, appuyer les nationaux dans les négociations de rééchelonnement de la dette, et préparer la documentation pour la conférence des bailleurs de fonds de juillet 1991(Msa, 2001).

²²⁶ Sources : taux calculé par l'auteur sur la base du mémoire (2001) du gouvernement comorien présenté lors de la 3^{ème} conférence des Nations Unies sur les PMA à Bruxelles.

également procédé, par décret, à la mise en place d'une Commission nationale de prévention et de lutte contre la corruption (cf. annexe 12). Mais, il est trop tôt pour en évaluer l'impact sur la transparence des activités publiques, économiques, financières et sociales. De même, l'esprit villageois (et insulaire) qui prédomine dans le fonctionnement des institutions formelles comoriennes nous conduit à être sceptiques quant à l'application et au respect de ces textes en vigueur.²²⁷ D'ailleurs de nombreuses affaires (SNPSF, Telecom, PAF, etc.) de détournements ont ressurgi après la mise en vigueur de ces textes mais elles ont été étouffées par les notables des villages dont sont issus les auteurs présumés. Cet aspect semble être partagé par un coopérant français à qui nous avons posé la question suivante :

Que pensez-vous de la corruption aux Comores, et comment éradiquer ce fléau ?

« La corruption fait d'énormes dégâts au sein de la société comorienne, et cela dans tous les domaines et à tous les niveaux. Mais le plus grave est le fait qu'elle ne peut être ni réprimée ni combattue puisqu'elle est en réalité légitimée par les « hommes accomplis » dotés d'un pouvoir extrêmement fort. Ce pouvoir émane des institutions coutumières qui prédominent les institutions légales ».

Entretien du 15 février 2013.²²⁸

De ce qui précède, nous estimons que le risque d'assister à un manque de loyauté des acteurs vis-à-vis des normes des pouvoirs publics est trop élevé. Aux Comores par exemple, *« il est de notoriété publique que le fonctionnaire intègre est traité de maudit car les autres s'enrichissent alors que lui-même s'attache à des principes auxquels peu de personnes croient ».* [Autrement dit, le fonctionnaire aux comportements exemplaires peut faire l'objet de plusieurs critiques, et peut subir toutes les] *« pressions de sa famille, de son clan et de son village pour l'inciter à voler comme les autres »* (Riziki, 2001, p. 150). Cet état d'esprit, comme indiqué plus haut, relève du peu d'intérêt – ou du peu de crédit – que la population et ses dirigeants accordent à leurs institutions formelles en raison de leurs faiblesses. Nous

²²⁷ Sources : journaux Al-watan du : (23/06/2011), (21, 28, 30/12/2011), (13/01/2012), (01, 23//02/2012) et (14/09/2012).

²²⁸ Entretien réalisé auprès d'un coopérant qui travaille aux Comores en qualité de médecin à la coopération française. Son choix parmi les personnes interviewées s'explique par le fait qu'il a auparavant travaillé à Mayotte. Ce qui lui permet de faire une analyse comparée sur le fonctionnement des institutions (légalles et coutumières) entre Mayotte - restée française - et ses îles sœurs.

montrons plus loin les raisons de ce désintérêt à l'égard des institutions formelles au profit des institutions coutumières, incarnées par le *mdji* (cf. chap. 6).

En définitive, l'instabilité institutionnelle affaiblit les institutions étatiques et accentue le niveau de la corruption dans le pays. Celle-ci compromet l'efficacité de l'aide pour deux raisons : la première est la relation négative entre la corruption et l'investissement (Mauro, 1995), surtout pour un pays où le programme d'investissement public est financé à hauteur de 90% par l'APD (cf. chap. 2). La deuxième raison, qui est un corollaire de la première, est la relation négative entre la corruption et la croissance économique (Mauro, 1995). Ce dernier aspect donne un début de réponse aux contreperformances économiques enregistrées dans le cadre du PAS pendant les années 1990 (cf. chap. 2).

Conclusion

Nous avons montré l'instabilité des institutions formelles comoriennes depuis le XV^e siècle. Elle a marqué de manière permanente trois périodes successives : la période précoloniale, coloniale et postindépendance. Elle a surtout révélé la priorité de l'identité villageoise ou insulaire au détriment de l'identité nationale ou de l'unité du pays. Nous avons ainsi mis en évidence le peu d'intérêt de la population et de ses dirigeants envers leurs institutions.²²⁹ La faiblesse des institutions formelles nous fournit une première explication à l'inefficacité des politiques d'aide préconisées par les donateurs. Cependant, cette faiblesse institutionnelle n'est pas spécifique aux Comores, elle est commune à beaucoup de pays moins avancés. Pour cette raison, nous nous proposons, dans le chapitre suivant (chap. 6), d'élargir la réflexion aux institutions coutumières – organisées autour du *Mdji* – dans le but d'analyser leurs impacts sur l'efficacité des politiques d'aide. Ceci nous permettra de comprendre davantage les raisons qui expliquent la prédominance des institutions coutumières sur les institutions formelles.

²²⁹ Les autorités comoriennes ne parviennent pas à bâtir des partis politiques sur la base d'une idéologie. Elles doivent leur carrière politique à leur localité de naissance.

**Chapitre 6 : La prédominance des institutions coutumières et l'efficacité de l'APD aux
Comores**

Introduction

Dans le chapitre 5, nous avons montré en quoi l'instabilité institutionnelle compromet l'efficacité de l'aide publique au développement en faveur des Comores. Nous avons abordé sans l'approfondir la part importante qui incombe aux communautés villageoises dans cette instabilité. Il convient de souligner que la force de ces communautés repose sur les institutions coutumières qui les régissent. Or, celles-ci ne sont pas suffisamment prises en compte dans les stratégies des politiques d'aide préconisées par les institutions de Bretton-Woods. L'objet de ce chapitre est de montrer que la négligence de ces institutions coutumières constitue l'une des principales explications de l'inefficacité des politiques d'aide aux Comores. Pour étayer notre propos, nous procédons en trois temps.

Dans une première section, nous présentons, de manière succincte, l'organisation et le fonctionnement des institutions coutumières telles qu'elles existent aux Comores. Dans une deuxième section, nous montrons l'influence des règles coutumières sur l'efficacité des politiques d'aide. Pour y parvenir, nous nous appuyons sur trois domaines déterminants pour l'économie du pays, à savoir : l'épanouissement du secteur privé, la lutte contre la corruption et la viabilité des projets de développement. Nous estimons qu'il existe, dans chacun de ces trois domaines, des interactions fortes entre APD et institutions coutumières. Dans une troisième et dernière section, nous nous demandons si ces institutions coutumières – considérées ici comme une forme de capital social – peuvent permettre une synergie avec le capital classique (capital physique, capital humain, capital naturel). Une telle approche vise à améliorer les chances d'atteindre les objectifs de soutien à la croissance et de lutte contre la pauvreté qui constituent des objectifs centraux de l'aide publique au développement.

1. Organisation et fonctionnement des institutions coutumières

En présentant ici, de manière succincte, l'organisation et le fonctionnement des institutions coutumières telles qu'elles sont vécues aux Comores, cela peut nous aider à comprendre leur influence sur l'efficacité de l'aide. Dans la première sous-section, nous présentons l'organisation des espaces sociaux – le *mdji* (village) et le *bangwe* (place publique) – ainsi que les unités sociales qui représentent cette organisation traditionnelle. Dans la deuxième sous section, nous montrons le fonctionnement de ces institutions coutumières et leur influence dans la vie politique, économique et sociale.

1.1. Organisation des espaces et des unités sociales traditionnels

1.1.1. Organisation et sens des espaces sociaux : le « *mdji* » et le « *bangwe* »

1.1.1.1. Le sens et la place du *mdji* dans l'organisation sociale traditionnelle

Le « *mdji* » désigne une unité territoriale où résident les lignages ayant pratiquement les mêmes descendances matrilineaires. Qu'il soit urbain ou rural, le *mdji* est profondément attaché aux récits de ses origines historiques ou mythiques (Damir, 1981). Ces récits constituent, selon Damir, le fondement idéologique du fonctionnement de ses institutions sociales. Ils indiquent aussi « l'ordre d'arrivée des ancêtres fondateurs de lignage et expliquent la manière ségrégative dont sont ordonnés les groupes de résidences familiales en quartiers concentriques autour de la place publique (le *bangwe*) » (Damir et Mgomri, 2009, p. 8). Les *midji* (pluriel de *mdji*) ne se distinguent pas entre eux suivant les mêmes normes que celles des géographes urbains. Ces derniers se servent des critères se rapportant à la démographie, à l'architecture, ou aux fonctions. La pratique coutumière utilise plutôt un ordre d'importance décroissante basé sur l'histoire et les circonstances de fondation de chaque *mdji* (Chouzour, 1994).²³⁰ Pour Chouzour, à qui nous empruntons l'essentiel de nos informations sur l'organisation sociale traditionnelle, cette hiérarchie est scrupuleusement respectée dans

²³⁰ L'ordre d'importance décroissante des villes s'échelonnent comme suit : *mdji wa yézi* (capital d'un sultanat), *mdji ndzé* (localité ordinaire), *mdji itréya* (hameau périphérique soumis à un *mdji wa yézi*) (Damir, 1981 ; Chouzour, 1994 ; Guébourg, 1994 ; Vérin, 1994).

tous les actes de la vie coutumière. En conséquence, le classement hiérarchique des *mdji* reste une donnée fondamentale dans la structure et le fonctionnement de la société comorienne, et tout particulièrement en Grande Comore. Ainsi, « *les localités obéissent à une hiérarchie stricte qui fixe à chacune, et donc à ses habitants, la place qui leur revient dans l'étiquette coutumière* » (Chouzour, 1994, p. 147). Selon cet auteur, chaque habitant, en raison du caractère largement matriarcal de la société comorienne, est d'abord situé géographiquement par rapport au village de sa mère. Il est de ce fait – quel que soit le lieu actuel de résidence – rattaché toujours à son foyer ancestral (même si lui-même, voire même sa mère, n'y ont jamais habité).

Pour montrer l'importance que peut revêtir le village pour un comorien, citons en exemple ce passage de Chouzour (1994) qui fait remarquer que le comorien est « *réputé pour sa sagesse, son sens du compromis, sa patience infinie alors qu'il peut retrouver brusquement les mâles accents du fonds guerrier ancestral, et se déclarer prêt à mourir lorsqu'il s'agit de défendre l'honneur de son village* » (Chouzour, 1994, p. 146).

Au total, cette conception relative au sens et à la place du *mdji* dans la coutume, nous donne un début de réponses sur les raisons qui poussent chacun des membres de la communauté à revendiquer son appartenance à tel ou tel *mdji*, surtout s'il est originaire d'un *mdji* prestigieux.²³¹ Elle peut également expliquer pourquoi la place des intérêts communautaires, incarnés par le *mdji*, est au-dessus des intérêts nationaux qui, si on en croit Msa (2001), sont mal définis et souvent ignorés. Elle peut enfin expliquer pourquoi « *les structures politiques et administratives modernes sont obligées de s'y référer, sous peine de commettre de graves manquements à la coutume, qui dispose encore de moyens suffisants pour faire respecter sa loi* » (Chouzour, 1994, p. 146). Nous verrons, lorsque nous analyserons l'organisation des unités sociales, d'autres éléments qui renforcent et consolident cette appartenance communautaire incarnée par le *mdji*.

1.1.1.2. *Le sens et la place du bangwe dans l'organisation sociale traditionnelle*

Sur le plan physique, le *bangwe* (place publique) se présente sous la forme d'un rectangle de dix à vingt mètres de long (Chouzour, 1994). Sur chaque largeur, on trouve « *une*

²³¹ Soulignons aussi que les villes satellites (*itréya*) sont méprisées et ostracisées.

porte monumentale, en maçonnerie, richement décorée et surmontée de clochetons reposant sur des colonnes » (Chouzour, 1994, p. 150). On trouve aussi, sur le pourtour de cette place de réunion, « *des bancs en pierre, une aire pour les chants, un abri où les jeunes sont autorisés à venir* » (Vérin, 1994, p. 133). Cet abri connu sous le nom de « *paya la mdji* » sert aussi à ranger le matériel du *bangwe* (tambours, chapiteau, bâches, bancs). L'aménagement du *bangwe* comporte également « *une arche décorative qui porte le nom de mnara, autrement dit minaret hors mosquée, qui se dresse normalement à l'extrémité du bangwe. Cette arche porte parfois, des bosses sculptées ou des assiettes ornementales* » (Vérin, 1994, p. 133). Le nombre de *bangwe* varie d'un *mdji* à un autre car au-delà du *bangwe* principal, il en existe d'autres, d'importance moindre, spécifiques aux quartiers où la vie sociale se déroule sur des places cérémonielles.²³² Ainsi, le *bangwe* demeure le symbole vivant et le signe évident de l'« arrondissement coutumier -le *mdji* » (Damir, 1984).

Sur le plan fonctionnel, le *bangwe* demeure avant tout l'endroit où se réunissent les grands notables, c'est à dire « les hommes accomplis » qui appartiennent à la catégorie des *hirimu* (classe d'âge) supérieurs. Il est un lieu central où « *se nouent et se dénouent les conflits, où s'affirment les pouvoirs, où se règlent les grands problèmes locaux, régionaux, et même au niveau de toute l'île* » (Chouzour, 1994, p. 148). C'est aussi un lieu où se déroulent toutes les manifestations de la communauté, à savoir : les activités coutumières, religieuses (en rapport avec la coutume), et les danses qui occupent une place importante dans la vie du village. Il convient de préciser que l'entretien et la propreté du « *bangwe* » sont réservés aux jeunes, les « *wanamdji* », qui, lors des grandes réunions coutumières, n'y ont accès qu'à titre de simples spectateurs. Les femmes n'ont pas non plus accès au « *bangwe* » en ce sens où elles sont entièrement exclues des grandes décisions du village. S'il s'avère qu'elles peuvent y accéder, ce sera à des moments bien précis notamment lors des danses en rapport avec les festivités coutumières. Plus exactement, elles doivent pendant ces occasions « *soutenir l'ardeur des danseurs par des youyous bien retentissants* » (Chouzour, 1994, p. 150). Ainsi, le « *bangwe* » est un espace exclusivement réservé aux hommes, et tout particulièrement aux « *hommes accomplis* » qui se sont acquittés de leurs obligations coutumières. Lors des réunions, chaque « *homme accompli* » connaît le protocole et les limites de ses interventions

²³² Outre le « *bangwe* » principal, on trouve généralement deux autres secondaires, et cela quelque soit la taille de la ville. Cependant, la capitale d'un canton – qui correspondait jadis à celle du sultanat – se devait d'avoir un « *bangwe* » imposant réservé aux grands événements locaux, mais également susceptibles d'accueillir d'autres délégués venant d'autres localités. Notons que dans les villes ou village à forte tradition de pêche, on trouve un « *bangwe* » réservé aux pêcheurs en raison de leur marginalisation dans la société (Vérin, 1994).

conformément à l'importance de son unité sociale, « *le hirimu* », et de son rang au sein de celui-ci.

1.1.2. Organisation des unités sociales et du « grand mariage ».

Aux Comores, les règles coutumières, dominent la vie familiale, économique, voire même politique et religieuse. Selon Verin (1994, p. 132), « *Le cycle vital du comorien, de l'adolescence à la vieillesse, s'effectue selon une série de classes d'âge appelés « hirimu », et ces derniers cloisonnent l'organisation verticale de la société* ». Pour gravir les différents échelons de la hiérarchie de ces *hirimu*, le Comorien doit accomplir une série de prestations coutumières dont la plus importante est le « grand mariage ». Nous examinons dans un premier point la structure de ces *hirimus*, et dans un second point la nature de ce grand mariage et son importance sociale aux Comores.

1.1.2.1. L'organisation des unités sociales

Le tableau 8 ci-après illustre l'organisation de la société. Il indique également le long chemin que le comorien doit emprunter pour atteindre le sommet de l'organisation de cette société.

Tableau 8: Cycle vital du Comorien

<p>Wandru wadzima « les hommes accomplis »</p>	Wandru Wazée « Anciens »
	Wafomamdji « rois de la cité »
	Wabalajumbé « pères du palais »
	Wanaikofia handa « petits bonnets de 1 ^{ère} classe »
	Wanaikofia « petits bonnets »
GRAND MARIAGE	
<p>Wanamdji « les enfants du village »</p>	Maguzi (30 ans et plus)
	Wafomanamdji (23 - 30 ans)
	Wazuguwa (16 - 22 ans)
	Washondjé (8 - 15 ans)

Sources : Tableau réalisé par l'auteur à partir de : (Chouzour, 1994 ; Verin, 1994 ; Vivier, 1996)

On relève dans cette organisation deux parties hiérarchisées : il y a d'une part « les enfants du village » ou « *Wanamdji* »²³³ qui regroupe ceux qui ne se sont pas encore acquittés des obligations coutumières, et d'autre part les « hommes accomplis » ou « *Wandru wadzima* » qui au contraire ont réussi à remplir leurs obligations. Chacune des parties est composée de plusieurs niveaux hiérarchiques correspondants « aux classes d'âge » ou « *hirimu* ». Chacun de ces *hirimu*, dispose de son mode d'affiliation, d'appartenance, d'organisation et de promotion. Il importe de souligner que la promotion sociale d'une classe à une autre exige des sacrifices individuels importants en termes d'exemplarité et surtout de dépenses. Autrement dit, plus l'on gravit les échelons, plus les dépenses deviennent importantes et excessives. Si le « *changement de statut doit requérir le consentement du groupe, en raison d'une organisation sociale complexe répondant à des règles précises et codifiées* » (Chouzour, 1994, p. 110), il convient toutefois de souligner que l'élément déterminant reste avant tout les prestations ostentatoires que l'individu doit réaliser.

1.1.2.2. « *Le grand mariage* » et son importance dans la société comorienne

Le grand mariage traduit l'aboutissement d'un long processus coutumier ayant commencé à l'âge de huit ans et poursuivi jusqu'à l'âge de cinquante ans.²³⁴ De ce fait, il constitue l'étape la plus déterminante et la plus prestigieuse. Il comprend globalement trois phases (Chouzour, 1994 ; vérin, 1994 ; vivier, 1996 ; Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007) : la phase pré-nuptiale, nuptiale et postnuptiale.

Pour ce qui concerne la première phase (pré-nuptiale), le futur époux doit envoyer le « Moifaka » (bijoux : collier d'or, bague etc.) à la fiancée. Il est tenu pendant cette phase – lui et sa famille – d'organiser de nombreuses cérémonies (*karamu, miri, mréma, zindru* etc.). Celles-ci engagent des dépenses importantes compte tenu de la nature de ces événements. De son côté, la famille de la future mariée est tenue d'entreprendre le projet de construction de la maison de la jeune fille. Cette construction prend généralement de nombreuses années compte tenu des moyens limités dont dispose la famille. La durée de cette phase, étant donné les

²³³ Les limites d'âge mentionnées dans l'organisation des « *wanamdji* » sur le tableau ci-dessus ne sont données qu'à titre indicatif.

²³⁴ Il n'y a pas d'âge limite pour acquitter les droits du grand mariage. Toutefois, au-delà de 50 ans, l'individu est sujet à toutes les discussions, et aux yeux de la communauté villageoise son cas est jugé inquiétant.

dépenses qu'elle engendre, est souvent très longue et peut aller, selon Msa (2001), jusqu'à dix ans.

La deuxième phase²³⁵ (nuptiale) est la plus déterminante et la plus prestigieuse : elle permet à l'individu de quitter la dernière « classe d'âge » des *wanamdji* pour accéder à la première marche des *wandru wadzima*. Celle-ci s'étale sur quinze jours et demeure la plus intense en termes d'activités et la plus coûteuse en termes de dépenses. Le coût estimatif moyen net du grand-mariage au niveau de chaque île (suivant les localités urbaines ou rurales) est situé dans les fourchettes suivantes (cf. tableau 9 ci-dessous).

Tableau 9: Coût estimatif moyen net du grand mariage

île	Coût en Euros/fourchettes
<i>Ngazidja</i>	18 329 – 136 456
<i>Ndzuani</i>	5 702 – 22 403
<i>Mwali</i>	14 256 – 42 769

Source : Commissariat général au plan Comores (2009)²³⁶

Cette phase nuptiale réunit surtout toutes les classes d'âges du village et de la région. Elle peut réunir également toute l'île, voire même l'ensemble du pays, selon les statuts des mariés et de leurs familles respectifs.

La troisième et dernière phase (postnuptiale) se caractérise par le fait que les époux sont tenus de rester dans le domicile conjugal pendant neuf jours au minimum. Cette période peut aller jusqu'à trente jours dans certaines localités. C'est durant cette période que s'opère la consommation du mariage ainsi que la remise des dotes proprement dites. Celle-ci peuvent comprendre plusieurs objets en principe monnayable : or, argent, animaux, terrains, maisons, meubles, vêtements. Pendant toute cette phase, de nombreux repas cérémoniels sont offerts à toutes les catégories de classe d'âge.

²³⁵ A l'heure actuelle, les comoriens issus de la diaspora parviennent à constituer l'épargne nécessaire leur permettant de regrouper les activités de la phase pré-nuptiale avec celles de la phase nuptiale.

²³⁶ Cette étude, réalisée sur l'ensemble des trois îles, indique également les localités où le coût du grand-mariage est le plus élevé (cf. annexe 13).

Ainsi, après ces trois phases, l'individu devient un membre éminent de la communauté et il a droit à tous les égards et à toutes les considérations. Il bénéficie à cet effet d'un capital social important dans le sens où son nouveau statut lui confère une véritable influence dans la gestion des affaires publiques de la communauté. En apparence, il se distingue par de nombreux symboles notamment le port du vêtement décoré et de l'écharpe (Verin, 1994). Il bénéficie également des préséances dans toutes les festivités (traditionnelles, politiques et religieuses) se déroulant dans les *bangwe* de tous les *mdji*. Il a désormais, lors des délibérations sur les affaires du *mdji*, son mot à dire dans le sens où il a le droit à la parole dans le *bangwe*. Il peut même espérer faire partie des personnages les plus influents de cet espace privilégié. A ce propos, Chouzour (1994) note d'ailleurs que le rêve des mères est de voir un jour leurs garçons devenir un personnage important du *bangwe*.

Au total, le grand mariage constitue « *un puissant facteur de promotion sociale, tendant, d'une certaine manière, à conférer à chaque individu la possibilité de revendiquer les plus hautes distinctions, pourvu qu'il ait assumé, suivant les normes établies, toutes les prestations prévues* » (Chouzour, 1994, p. 196). La consolidation et la pérennisation de cette ascension nécessitent la réalisation d'un certain nombre de rites complémentaires.²³⁷ Notons que ce processus se déroule désormais dans la partie des « *Wandru wadzima* ».

1.2. Fonctionnement des institutions coutumières et influence des « hommes accomplis ».

1.2.1. Le fonctionnement des institutions coutumières

Le fonctionnement des institutions coutumières passe par celui des *hirimu*. Chaque « *hirimu* » ou « classe d'âge » assure, au sein de la communauté, des fonctions qui lui sont spécifiques. Il serait très complexe de rentrer dans les détails du mode de fonctionnement de chacune de ces classes. De ce fait, nous expliquons ici le mode de fonctionnement des deux grands ensembles qui composent ces différents *hirimu*. Plus précisément, nous indiquons les

²³⁷ Les enfants issus du grand mariage font l'objet d'un certain nombre de festivités spécifiques (7^{ème} mois de grossesse, naissance, circoncision, etc.) dont le but est de conforter les acquis du grand mariage. D'autres éléments, notamment le pèlerinage, les funérailles, la réalisation du grand mariage des nièces ou des enfants eux-mêmes issus de ce grand mariage, renforcent cette promotion sociale au sein des « *Wandru Wadzima* ».

rôles dévolus à chacun de ces deux grands espaces sociaux qui sont les *wandru wadzima* « hommes accomplis » et les *wanamdji* « enfants du village ». Toutefois, il importe de rappeler que le traitement et la place réservés à chaque individu sont fonction du rang de son *hirimu* et de la position qu'il occupe au sein de celui-ci.

En ce qui concerne le premier pôle, qui regroupe les *wandru wadzima*, celui-ci a la charge de définir les grandes orientations politiques, économiques et sociales du village. Il délibère sur de nombreuses questions qui touchent plusieurs domaines notamment l'éducation, la justice, l'agriculture, l'élevage, et surtout les questions foncières qui restent très sensibles au sein de la société comorienne (cf. chap.5). Ce pôle se charge également de la défense des intérêts villageois à l'égard des villages voisins, ou de la région, ou à l'égard du pays. En matière de sanctions en cas de non respect des principes établis, celles-ci ne touchent pas l'individu en tant que tel mais toute sa famille qui sera excommuniée. **Les décisions prises par ces « hommes accomplis » sont, selon Msa (2001) et Chouzour (1994), souveraines et sans appel.**

Le second pôle (les *wanamdji*) est numériquement plus important que le premier, mais son avis sur les questions ou les décisions concernant le village est marginal. Il s'agit d'un pôle qui joue essentiellement un rôle d'exécutant : il accomplit les travaux d'intérêts collectifs, veille à la sécurité publique du village, assure l'organisation des festivités coutumières. Ainsi, les *wanamdji* constituent les éléments les plus actifs et les plus dynamiques de la communauté villageoise. Cette structure représente la force vive sur laquelle les hommes accomplis s'appuient pour apporter le soutien et la solidarité communautaires. Ils interviennent ainsi dans « *les activités agricoles en participant sur appel de leurs membres, aux différents moments de la production, aux moments de défrichements des récoltes, comme de leurs transports sur la tête* » (Said-Soilih, 1988, p. 17). Toutefois, si la plupart de ces tâches sont effectuées dans un cadre de solidarité, donc facultatif, d'autres en revanche s'inscrivent dans un cadre obligatoire. Il s'agit par exemple des travaux qui consistent « *à labourer la parcelle familiale d'un de ses membres au moment des cérémonies marquant le début des festivités du grand mariage* » (Msa, 2001, p. 410)²³⁸, ou bien ceux qui concernent la construction des maisons nuptiales même si les coûts financiers de ces dernières incombent à la famille de l'épouse.

²³⁸ Ces travaux, qui consistent pour l'époux (et son *hirimu*) à cultiver une parcelle de terrain au profit de sa future épouse, sont désignés par le terme de « *mréma* ».

Au total, le fonctionnement des institutions coutumières se traduit par la sauvegarde et le renforcement des valeurs traditionnelles. Rappelons que la vocation première des unités sociales (*wandru wadzima* et *wanamdji*) est d'assurer ce fonctionnement dans le respect de la hiérarchie sociale.

1.2.2. L'influence des « hommes accomplis » à partir de quelques exemples

A travers le mode de fonctionnement des institutions coutumières, nous avons vu que les hommes accomplis sont en réalité ceux qui détiennent le pouvoir du village. Ils doivent veiller régulièrement aux respects des valeurs traditionnelles. Cependant, en raison de la prédominance de la coutume, ce pouvoir dévolu aux « unités sociales » (*hirimu*) se trouve étendu aux autres domaines, ne serait ce qu'en termes d'influence. Pour s'en convaincre, nous nous proposons de donner quelques exemples.

Prenons d'abord le domaine politique et plus particulièrement celui du fonctionnement des institutions formelles. Comme nous l'avons déjà indiqué (cf. chap. 5), ce fonctionnement est caractérisé, entre autres, par la force des identités villageoises au détriment de l'intérêt général. Nous avons vu aussi que le chauvinisme villageois – manifesté par les autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions – s'explique par le sens et la place qu'occupe le *mdji* dans l'organisation sociale. En effet, l'homme public doit d'abord son ascension politique au soutien du *mdji*, donc des hommes accomplis. Il étend ensuite son assise nationale en ayant l'adhésion des « hommes accomplis » issus des autres localités villageoises. Cette adhésion des *wandru wadzima* à un homme politique constitue un soutien de poids, voire même capital, et ceci pour la raison suivante :

Dans chaque village, les plus âgés et les notables délibéraient avant chaque élection, comme pour résoudre toute question relative au mdji et la délibération ne cessait qu'après l'adoption d'une position unanime. Donc le vote unanime par village, sauf conflit insoluble, est souvent la règle ; ce qui revient à dire que pour contrôler le pays, il fallait contrôler les notables influents (Guébourg, 1993, p. 97).

A travers cette illustration, nous comprenons mieux l'emprise des « *hommes accomplis* » – représentants légaux et légitimes du *mdji* – sur l'homme public. Et ce constat fait par Guébourg est loin de changer puisque l'on note, toujours de nos jours, un manque de conception idéologique et de visions politiques de la part des partis politiques comoriens. Ces derniers manifestent une incapacité totale à sensibiliser, éduquer, rassembler des couches importantes de la population sur des projets de société. Nous pouvons même nous demander si le terme de parti politique n'est pas utilisé de manière un peu abusive. Dans les faits, on retrouve en réalité dans le paysage politique « *une opposition géographique et sociale qui oblige chaque homme politique comorien, et plus largement chaque parti politique à s'enraciner dans un certain terroir* » (Charpantier, 1984, p. 13).²³⁹ Le parti se résume souvent à l'ambition personnelle d'un leader qui ne compte avant tout que sur le soutien de son « clan » ou de son village (ou au mieux sa région) lequel est sous le contrôle « des hommes accomplis ».

Prenons ensuite le domaine du fonctionnement de la justice où il coexiste trois systèmes de droit : le droit traditionnel ou coutumier, le droit islamique²⁴⁰ et le droit moderne issu soit du droit français, soit du droit de l'OHADA. Dans les cas de litiges les plus sensibles, le droit moderne avoue son incapacité à y faire face et recommande de manière explicite le recours au droit coutumier qui est considéré comme étant le plus sévère, donc le plus craint. C'est le cas par exemple des gens accusés de pédophilie, où certains magistrats préconisent le recours au *gungu*²⁴¹ – bannissement très humiliant – comme remède (Journal Albalad n° 654, du 15 décembre 2011). Nous pouvons citer aussi le cas des conflits fonciers où « *la population n'adhère pas à la justice moderne mais plutôt à la justice traditionnelle* » (SCRP, 2006, p. 109). Selon ce document de SCRП, les litiges fonciers « *sont rarement réglés devant le juge ; la préférence va vers la justice locale* ». Ainsi, ce recours presque

²³⁹ Le nombre de partis aux Comores est excessivement élevé et révèle une configuration qui se caractérise par une absence de confrontation d'idées politiques. Ce qui ne permet pas à ces partis de s'épanouir et d'avoir une existence – ou une assise – nationale.

²⁴⁰ Le droit islamique aux Comores est une réalité mais, comme le droit moderne, il passe après la coutume. Les préséances dans les mosquées obéissent plus à la coutume qu'à la religion (Vérin, 1994).

²⁴¹ Le *Gungu* à l'encontre de l'accusé présente deux aspects. Le premier aspect vise l'accusé lui-même : celui-ci est entièrement déshabillé par une foule nombreuse. Elle lui fait le tour du village pendant toute la journée avec des chansons et des danses humiliantes. Le deuxième aspect consiste à excommunier l'accusé et sa famille de la vie communautaire et cela peut parfois durer pendant des années. Ils sont obligés de se retrancher chez eux pendant toute la période. Les seuls moments où ils sont autorisés à sortir, ils sont soumis à des travaux d'intérêts communs qui s'apparentent à l'esclavagisme. Notons tout de même que ce mode de sanction tend à disparaître.

systématique aux institutions coutumières dans la gestion des conflits fonciers confère aux *wandru wadzima* une influence importante dans le fonctionnement des affaires judiciaires. Surtout quand le foncier – selon le même document – occupe la première place dans les affaires contentieuses. Un rang qui peut s'expliquer par la forte croissance démographique (3%), mais aussi et surtout par les contestations résultant du « *magnahuli* » qui est le mode de transmission des biens fonciers par la femme uniquement (cf. chap. 5).

Prenons enfin le domaine économique mais sous l'angle de dépenses ostentatoires occasionnées par les festivités coutumières. Comme nous l'avons montré plus haut, le coût lié au grand mariage ne cesse de croître de manière exponentielle. Cette course à la dilapidation de richesses est en permanence encouragée par les *wandru wadzima*. Ces derniers occupent des fonctions enviables dans les *bangwe*, et les plus influents d'entre eux se distinguent par leurs talents d'orateurs. Par ces atouts, ils rappellent quotidiennement les vertus du grand mariage : elles se résument essentiellement à la recherche de la plus forte accumulation possible de l'honneur. Celui-ci s'obtient dans le cadre d'une compétition où chaque famille doit manifester sa supériorité en dépensant en pure perte. Ainsi, pendant les festivités, les « *hommes accomplis* » incitent les mariés et leurs familles respectives à « *défier ses rivaux par des destructions spectaculaires de richesses* ». Autrement dit, ils les poussent à faire en sorte que chaque membre de la communauté - proportionnellement à sa hiérarchie - engrange une part importante de richesses pendant ces festivités. Par ailleurs, chacun de ces membres doit avoir en tête l'idée selon laquelle « *accepter sans rendre ou rendre sans rendre plus, c'est se subordonner, devenir client et serviteur, devenir petit et choir plus bas* » (Mauss, 1950, p. 368). Cette doctrine coutumière (ayant comme but ultime l'accumulation de l'honneur) dont les « *hommes accomplis* » restent les gardiens rappelle la notion du *potlatch*. Il fut pratiqué par les peuplades américaines à l'occasion des changements dans les situations des personnes notamment les initiations, les mariages et les funérailles (Bataille, 1967). Ainsi, il ne serait pas abusif de dire que les obligations coutumières telles qu'elles sont pratiquées aux Comores reflètent cette forme de potlatch. Rappelons que celui-ci est « *constitué par un don considérable de richesses offertes ostensiblement dans le but d'humilier, de défier et d'obliger un rival* » (Bataille, 1967, p. 33). Aux Comores, les obligations coutumières s'inscrivent dans cet état d'esprit. Elles produisent une dynamique de surenchère, source de prestige, par rapport aux grands mariages précédents. C'est donc dans « *cette rationalité coutumière que le comorien puise sa rationalité économique* » (Vivier, 1996, p. 19).

En conséquence, cette force de la coutume sur l'individu, et par ricochet sur la communauté, demeure une des entraves importantes à l'expansion de l'activité économique du pays. Nous analyserons dans la section qui suit comment cette économie, largement tributaire de l'APD, est compromise par l'ignorance des institutions coutumières dans les politiques d'aide préconisées par les bailleurs de fonds. Il s'agira d'analyser plus exactement l'influence de la coutume sur l'efficacité des politiques d'aide.

2. Lien entre institutions coutumières et efficacité des politiques d'aide aux Comores

Il convient de préciser que la prise de conscience manifestée par les experts des institutions de Bretton Woods d'intégrer les spécificités institutionnelles dans les stratégies des politiques d'aide ne s'est pas concrétisée dans la pratique.²⁴² Le fléchissement effectué dans le cadre des nouvelles conditionnalités n'intègre pas suffisamment ces particularités coutumières des pays bénéficiaires.²⁴³ Or, l'ignorance de ces spécificités constitue l'une des principales explications de l'inefficacité des politiques d'aide. Pour étayer cette analyse, nous nous appuyons sur trois domaines déterminants pour la dynamique économique du pays : l'épanouissement du secteur privé, la lutte contre la corruption et la viabilité des projets de développement financés par l'aide. Et pour cela, nous procédons ainsi.

Dans une première sous-section, nous montrons l'influence des règles coutumières sur l'épanouissement du secteur privé. Dans une deuxième sous-section, nous montrons l'influence des institutions coutumières sur la corruption ainsi que sur la viabilité des projets de développement. Dans une troisième et dernière sous-section, nous relatons les difficultés auxquelles se sont confrontés les différents mouvements (politiques, religieux, villageois) pour réformer les institutions coutumières.

²⁴² Collier (1998) et Burnside et Dollar (2000) avaient suggéré que le capital social soit pris en compte dans les politiques d'aide au développement en vue d'en améliorer son efficacité.

²⁴³ Rappelons que ces nouvelles conditionnalités se situent dans la politique de coordination entre les pays donateurs et pays partenaires. Elles concernent principalement l'application des principes d'alignement et d'harmonisation qui consistent, pour les pays donateurs, à apporter des améliorations substantielles aux contraintes imposées aux pays partenaires (bénéficiaires).

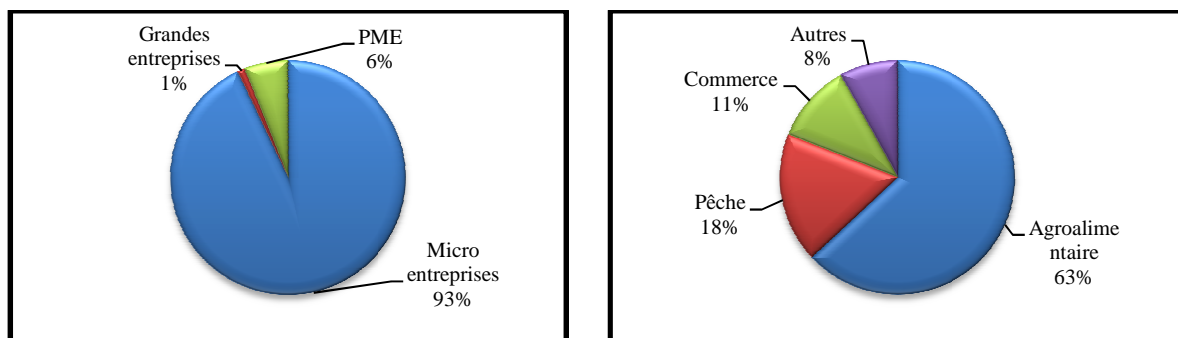
2.1. L'influence des règles coutumières sur l'épanouissement du secteur privé

Rappelons que le dynamisme du secteur privé est considéré comme un élément déterminant dans le processus de croissance économique (tant pour l'école néoclassique que la théorie keynésienne). De ce fait, parmi les objectifs assignés aux pays bénéficiaires de l'aide par les institutions financières internationales, on trouve le renforcement du secteur privé. Celui-ci doit être capable de relayer l'aide publique au développement. Le cercle vertueux attendu peut être résumé de la façon suivante : l'aide affectée aux infrastructures publiques par le canal de l'investissement public crée des externalités positives au profit du secteur privé, et celui-ci permet l'accroissement de la production et de la productivité des entreprises. Partant de cette analyse, de nombreuses initiatives ont été prises aux Comores pour encourager le secteur privé, et elles ont été financées grâce aux prêts accordés au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel (cf. chap. 2). Cependant, la réussite de ces initiatives a été compromise par la prédominance des institutions coutumières. Pour illustrer notre propos, nous nous proposons de nous appuyer sur deux domaines clés pour l'épanouissement du secteur privé : la gestion du patrimoine foncier et celle de la micro-finance. Mais avant cela, nous présentons brièvement la nature ainsi que la structure du secteur privé comorien.

2.1.1. Nature et structure du secteur privé comorien

Historiquement, le secteur privé comorien a été largement dominé par quelques sociétés d'import-export et de transformation des cultures de rente. Depuis les années 1985/1986, où les cours des produits de rente ont fortement chuté (cf. chap. 2), le secteur privé comorien est composé essentiellement de micro et petites entreprises comme le montrent les graphiques 9 ci-dessous.

Graphique 9: Nature et structure des entreprises comoriennes



Source : graphique de l'auteur à partir des données de la BCC

Selon le DSCR (2009), le nombre d'entreprises privées aux Comores, en incluant les secteurs formels et informels, est estimé à environ 49 000. Comme l'indiquent les graphiques ci-dessus, plus de 93% sont des micro-entreprises, 6% sont des PME et 1% sont de grandes entreprises. L'agroalimentaire représente 63% du nombre des entreprises privées, la pêche 18% et le commerce 11%. Par ailleurs, il convient de souligner les parts marginales que représentent l'industrie et la pêche. Ces parts, classées dans la catégorie « autres », sont estimées, selon ce même document, respectivement à 0,1% et 0,4% du nombre total des entreprises privées. Si, au niveau externe, l'épanouissement du secteur privé peut bénéficier de l'adhésion du pays aux ensembles d'intégration sous-régionale²⁴⁴ (et de son appartenance à la zone franc), il importe de préciser qu'au niveau interne, de nombreuses contraintes subsistent. Il s'agit notamment du poids important de l'informel dans le secteur tertiaire, de la quasi inexistence du secteur secondaire, des possibilités restreintes de financement bancaires, et surtout de l'absence de sécurisation du patrimoine foncier.

2.1.2. L'influence des institutions coutumières sur la gestion du patrimoine foncier

Nous avons vu dans le préambule que la structure de l'économie comorienne est essentiellement agricole. Ce secteur, de subsistance et peu productif, représente environ 52,7% du PIB, et génère près de 80% des emplois. Ainsi, il constitue de loin la principale source de revenus en approvisionnement alimentaire de la population pauvre. Cependant, nous avons indiqué que ce secteur manque de moyens pour financer les investissements susceptibles d'accroître sa production. Parmi les principales contraintes auxquelles il est confronté figure la sécurisation de la gestion du patrimoine foncier. Rappelons que le droit foncier est régi aussi bien par le droit moderne que par le droit coutumier. Mais dans la pratique, c'est plutôt ce dernier qui s'applique en cas d'héritage et il a valeur légale. Ce droit (coutumier) est difficilement compatible avec la promotion du secteur privé dans le sens où il consacre l'indivision et l'incessibilité des terrains, ce

²⁴⁴ Les Comores sont membres de plusieurs espaces régionaux où ils peuvent développer leurs échanges. Il s'agit notamment de la COI, du COMESA, CENSAD, GAFTA, OCI, BID, UCCIOI. De même, l'appartenance des Comores à la ligue des Etats Arabes est une opportunité permettant au pays d'accéder au marché arabe. A cela s'ajoute, le futur accord de partenariat économique entre le COMESA et l'UE qui offrira aux Comores (membre du COMESA) des opportunités en termes d'accès au marché européen, et l'adhésion enclenchée à l'OMC.

qui constitue un obstacle à l'épanouissement du secteur privé. Illustrons cela par quelques exemples.

D'abord, ce droit ne permet pas l'hypothèque, et décourage par conséquent le crédit bancaire permettant de financer l'investissement privé. En d'autres termes, ce sont ceux qui possèdent un terrain indivis « *magnahuli* » qui ont la possibilité de signer l'acte de vente pour céder le terrain –ou une partie de terrain – qui pourrait constituer une garantie bancaire. Par ailleurs, cette possibilité exigerait que les indivisaires décident de manière unanime, ce qui n'est pas une tâche aisée. Mais la vraie difficulté réside dans le « *magnahuli* » lui-même qui, par principe, interdit la vente des terrains ; son but est de permettre la transmission du bien à toutes les descendantes de la donataire dans la lignée maternelle (*cf.* encadré 6, chap. 7). Ce mode de transmission – qui va de la mère à la fille – est souvent affecté par des successions arbitraires et incertaines qui conduisent au morcellement excessif des terres agricoles. C'est pour cette raison que de nombreux exploitants agricoles, par exemple, sont peu enclins à investir car ils sont souvent en situation de métayage. Par conséquent, en l'absence de droits de propriété sûrs et intangibles, ils ne peuvent se permettre d'entreprendre des travaux qui pourraient contribuer à accroître leurs rendements (EDIC, 2007).²⁴⁵ En définitive, les incertitudes qui résultent de la gestion du patrimoine foncier font que les hypothèques ne constituent pas une sûreté réelle, et sont dès lors peu utilisées. C'est peut être aussi une des raisons qui font que les banques commerciales aux Comores ne pratiquent pas de crédit à la construction.²⁴⁶

Ensuite, le droit coutumier ne rend pas obligatoire l'immatriculation des terrains. La plupart des propriétaires terriens n'ont pas formalisé leurs propriétés (EDIC, 2007). Selon ce rapport, il n'existe aucune statistique officielle sur le patrimoine foncier non immatriculé et aucune stratégie n'a été initiée jusqu'à ce jour par les pouvoirs publics. Autrement dit, ces derniers n'ont entrepris aucune démarche visant, par exemple, à rendre obligatoire l'immatriculation des

²⁴⁵ Les travaux de ce rapport d'Etude de Diagnostic de l'Intégration Commerciale (EDIC, 2007) pour les Comores ont été gérés et supervisés par David Luke, coordinateur de l'Unité du Commerce et du Développement Humain (UCDH) du Bureau du PNUD à Genève. Ce rapport s'inscrit dans le programme du « Cadre Intégré » qui est une initiative de six agences internationales – Banque Mondiale, CCI, CNUCED, FMI, PNUD, OMC. Cette initiative – lancée en 1997 sur les PMA et leurs difficultés à intégrer le commerce international - est basée sur l'hypothèse qu'une intégration fructueuse des PMA dans l'économie internationale contribuera à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté.

²⁴⁶ Il convient cependant de noter qu'en dehors des villes, l'Etat ne disposerait pas d'un important patrimoine foncier. Le foncier appartient essentiellement aux privés et aux communautés (EDIC, 2007).

terrains - même s'ils peuvent être confronté au droit coutumier.²⁴⁷ Selon ce même rapport (EDIC, 2007), les procédures d'immatriculation sont engagées individuellement sur la base d'une publicité foncière. Dans ces conditions, un entrepreneur, par exemple, ne peut avoir accès au crédit en l'absence de bien légal qui puisse servir de garantie. De ce fait, les biens qu'il possède constituent en conséquence un capital inactif dans le sens où il ne peut pas servir à générer du capital.

Ainsi, cette prédominance (dans le domaine foncier) du droit coutumier sur le droit moderne compromet le développement du secteur privé. Plus précisément, l'absence de droit de propriété limite l'accès au crédit et pénalise en conséquence le financement de l'investissement privé. Ce qui explique aussi le peu d'attrait des investissements directs étrangers.

Au total, l'investissement privé qui est censé relayer l'action de l'investissement public – financé essentiellement par l'APD (*cf.* chap.2) – ne peut en conséquence apporter le dynamisme nécessaire au secteur privé.

2.1.3. L'influence des institutions coutumières sur la gestion des micro-finances

Nous avons vu plus haut que le secteur privé comorien souffre d'un problème de financement bancaire. Et cela en dépit d'une situation de surliquidité du système financier (BCC, 2007). Les opérateurs économiques privés font état des difficultés d'accès au crédit, principalement en raison des garanties exigées. Les institutions financières formelles (BIC, BDC, SNPSF, Exim Bank, BFC) financent principalement des activités commerciales et les campagnes pour les cultures de rente, deux catégories d'opérations qui sont de court terme (SCRIP, 2009).

Pour pallier à ce manque de financement - et surtout au manque d'accès des pauvres aux services financiers - des institutions de micro-finance ont été mises en place au milieu des années 1990. **Elles ont été financées dans le cadre de l'accord du PAS signé entre les autorités comoriennes et les institutions de Bretton Woods** (*cf.* chap. 2). Ces institutions comprennent les caisses « *Sanduk* » (constituées d'un réseau de 55 caisses qui couvrent toutes les îles) et la Mutuelle d'épargne et de crédits des Komor -MECK- composée de 12 caisses situées dans les trois

²⁴⁷ Cette situation est encore aggravée par la quasi-absence de cadastre détruit par un incendie en 1977, ainsi que par le manque de coordination entre les gouvernorats des îles qui gèrent le cadastre (EDIC, 2007).

îles. Les financements de ces institutions financières décentralisées (IFD) ciblent surtout les micros et les petites et moyennes entreprises qui caractérisent, comme nous venons de le voir, le secteur privé comorien.²⁴⁸

Cependant, à côté de ces aspects positifs en termes de soutien au secteur privé, la pérennité de ce réseau demeure préoccupante. Ces IFD – Sanduk et MECK – créées respectivement en 1993 et 1995 sont confrontées à d'importantes créances douteuses. Les impayés, au titre du réseau Sanduk, atteignent 42% de l'encours de prêts (rapport Zone franc, 2006). Ceux du réseau MECK ont été évalués par la Banque centrale des Comores à plus de 41% (rapport Zone franc, 2006). Selon le rapport EDIC (2007), ces créances douteuses s'expliquent par deux phénomènes : l'absence de culture d'entreprise et de management des emprunteurs, mais aussi et surtout par un détournement des prêts à des fins coutumières. Ce dernier phénomène a été également relevé par une autre étude réalisée dans le cadre de ces créances douteuses. Cette étude (Rapport AIEBMR, 2005) fait ressortir que l'essentiel des créances douteuses a servi à financer des obligations coutumières. Et si parmi les réseaux en difficultés, ceux de la Grande Comore sont en tête (rapport Zone franc, 2006), cela s'explique, selon nous, par le fait que la coutume est très suivie à « Ngazidja » par rapport aux autres îles (Mahamoudou, 2009).

Face à l'importance de ces créances douteuses (liées aux festivités coutumières), nous avons interviewé le Directeur général de la MECK de Moroni sur le sujet.

Comment comptez-vous contenir ce phénomène des créances douteuses qui déstabilise votre institution ?

« Pour lutter contre les créances douteuses liées aux festivités coutumières, le MECK Moroni a décidé de s'inspirer des travaux Dubois (1997, 2000), Abdallah, Dubois et Proussard (2003) en ouvrant directement un compte intitulé « Anda²⁴⁹ » consacré aux financements des festivités coutumières et tout particulièrement le « grand-mariage ». En satisfaisant la demande des clients liée aux financements des obligations coutumières, cela leur évite les détournements d'objet des prêts effectués. Toutefois, l'institution a plafonné ces prêts « anda » : contrairement à la famille du garçon où le prêt est limité à dix mille euros payable en 3 ans, celui accordé à la

²⁴⁸ Les micro-finances se concentrent plus précisément dans le financement des activités économiques – dont 38% d'activités de commerce et 42% d'activités d'agriculture, d'élevage et de pêche – (Rapport Zone franc, 2006).

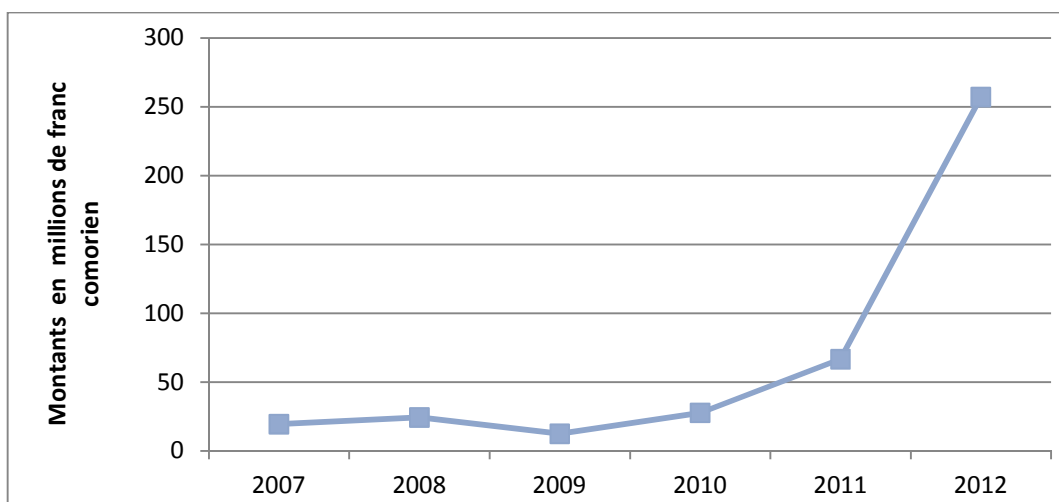
²⁴⁹ *Anda* signifie « grand-mariage ».

famille de l'épouse est plafonné à seize mille euros dont six mille remboursable en 1 mois et le reste en 3 ans. Cette conditionnalité plus contraignante pour la famille de l'épouse s'explique par le fait que c'est elle qui reçoit la dot ».

Entretien du 17 mai 2013.²⁵⁰

Cependant, si cette initiative s'est traduite par une évolution substantielle de cette catégorie des prêts (cf. graphique 10 ci dessous), nous verrons ultérieurement (cf. section suivante) que les effets macroéconomiques recherchés ne seront pas atteints.

Graphique 10: Evolution des prêts Anda « Grand mariage »



De même, nous pouvons prendre l'exemple de certains projets financés par le biais de l'APD qui, en raison de l'influence coutumière, n'ont pas donné les résultats escomptés. C'est le cas par exemple du projet « d'appui aux initiatives économiques de base en milieu rural (AIEBMR) » signé en 1995 pour un montant de 4,82 millions de dollars. Ou bien celui « d'appui au développement des petites et moyennes entreprises (ADPE) » mis en place en 1996 pour un montant de 2 millions de dollars. Ces deux projets avaient pour but de promouvoir le secteur privé tout en tenant compte de sa spécificité. Ainsi, ils se sont respectivement fixés comme objectifs la création de 350 et 27 entreprises et ceux-ci ont été atteints respectivement à hauteur de 30.85% et 12,25%. Une des principales raisons de cette contre performance est que le financement accordé

²⁵⁰ Entretien réalisé auprès du directeur de la MECK de Moroni. Cette institution est la plus importante de tout le réseau MECK vu ses nombres d'adhérent et l'importance de son épargne.

pour la création de ces entreprises a été détourné de son objectif pour être utilisé à des fins coutumières (Rapport d'achèvement du projet, 2005).²⁵¹ En d'autres termes, les montants empruntés n'ont pas été investis dans des activités génératrices de revenus, mais ils ont été dépensés en pur perte en finançant des obligations coutumières. Lors de notre enquête sur le terrain, Madame la présidente de la CCIA de *Ngazidja* a relevé un autre facteur d'ordre coutumier qui pénalisait les entreprises créées : il s'agit du taux d'absentéisme des employés. Selon celle-ci,

« le taux d'absentéisme des salariés dû aux activités coutumières reste très élevé. Ceci constitue un réel handicap pour la rentabilité et l'épanouissement de l'entreprise. Mais le plus surprenant est que les salariés préfèrent subir régulièrement des ponctions de salaire plutôt que d'être absents aux festivités coutumières ».

Entretien du 12 mai 2013.²⁵²

Au total, nous notons, à travers ce domaine relatif à l'influence des règles coutumières sur l'épanouissement du secteur privé, la difficulté à laquelle est confrontée la population comorienne à se détacher des contraintes communautaires au profit des activités productives ou génératrices de revenus.

2.2. L'influence des règles coutumières sur la corruption et sur la viabilité des projets de développement

Dans cette sous-section, nous mettons en exergue l'influence des institutions coutumières sur l'efficacité de l'aide, et tout particulièrement l'aide programme et l'aide projet. Nous avons fait le choix de ces deux modalités d'aide pour leur importance par rapport aux autres modalités, notamment l'aide d'urgence, l'aide alimentaire et l'aide technique (cf. annexe 14). Dans un premier temps, nous verrons les conséquences des obligations coutumières sur la gestion de l'aide programme. Dans un deuxième temps, nous analyserons comment les hommes accomplis influencent la localisation des projets financés par l'aide.

²⁵¹ Sur 285 entreprises financées par le projet AIEBMR, 130 ont réellement été créées dont 108 actives en 2004 (Rapport d'achèvement du projet, 2005). Le faible objectif du deuxième projet (ADPE) s'explique par le fait que celui-ci avait d'autres objectifs, notamment la supervision du processus de privatisation des entreprises publiques.

²⁵² Entretien réalisé auprès de la présidente de l'UCCIA

2.2.1. L'influence des institutions coutumières sur la gestion de l'aide programme

Nous avons montré que les Comores font partie des pays les plus gangrénés par la corruption (*cf.* chap.5). Celle-ci affecte l'APD qui finance l'essentiel du programme d'investissement public, tout particulièrement l'aide programme²⁵³ pour deux raisons importantes : d'abord elle constitue une composante non négligeable par rapport à l'aide globale en faveur du pays (*cf.* annexe 13) ; ensuite, elle est gérée par les autorités nationales à travers les systèmes locaux de comptabilité. Autrement dit, les ressources de l'aide programme sont gérées directement par les fonctionnaires (et surtout par l'élite) du pays. Or, ces derniers sont soucieux de remplir les obligations communautaires devant leur permettre d'obtenir entre autres des promotions administratives ou politiques dès lors qu'ils deviennent « respectables ». De plus, en intégrant la notabilité, ces fonctionnaires acquièrent – outre le « droit à la parole » indispensable sur le plan électoral – le soutien communautaire des « hommes accomplis », à commencer par celui de leur région d'origine. Quant aux élites devenues « hommes accomplis », elles renforcent et consolident leurs stratégies de conquête du pouvoir politique. A ce propos, Guébourg (1993) montre que sous le régime du président Ahmed Abdallah (1978-1989), celui-ci incitait ses ministres et les chefs de l'administration à se soumettre aux traditions. Le but était de leur permettre de mieux s'insérer dans la hiérarchie coutumière afin d'être plus influents auprès de la communauté. Ainsi, avec un tel état d'esprit, il serait « *difficile de demander à un fonctionnaire normalement constitué de rester honnête et intègre lorsqu'une pression multiforme de la société vous oblige à être riche pour accomplir un grand mariage onéreux.* »²⁵⁴

Notons que les détournements des fonds publics (faits par le personnel de l'Etat) sont compris par l'ensemble de la société et parfois même encouragés par le président de la république. Aujourd'hui, la corruption est présente dans toutes les sphères de l'administration et affecte surtout les fonctions régaliennes : justice, police, impôts, douanes, armées, etc. Ainsi, elle compromet globalement l'efficacité de l'aide, surtout à un moment où l'aide programme ne cesse de croître par rapport à l'enveloppe totale en faveur du pays. Cette

²⁵³ L'aide programme est un terme générique qui regroupe un ensemble d'instruments : le soutien à la balance des paiements, l'aide budgétaire globale ou sectorielle et l'allègement de dettes. Toutes ces ressources sont transférées directement aux pays bénéficiaires (Charnoz et Severino, 2007).

²⁵⁴ Salim (2011) dans journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1878 du vendredi 30 décembre 2011.

composante était de 24,6% en 1999 contre 9,5% en 1996. Elle continue sa progression puisqu'elle est estimée en 2012 à 35% de l'enveloppe globale allouée au pays (PIP, 2012).²⁵⁵

2.2.2. L'influence des « hommes accomplis » sur la localisation des projets financés par l'APD

L'influence des « *hommes accomplis* » sur la localisation des projets compromet l'efficacité de l'aide. Les choix effectués n'obéissent pas souvent aux critères de viabilité ou d'efficacité. Si en général le manque d'efficacité s'explique principalement par des projets surdimensionnés, pour les Comores le problème est tout autre. Il résulte plutôt d'un manque de clarté dans les responsabilités respectives des donateurs et des autorités nationales. Ces dernières sont les interlocuteurs légaux du pays alors que parallèlement elles sont sous l'influence permanente des « hommes accomplis ». De ce fait, elles trompent la vigilance de certains donateurs soucieux de financer un projet répondant aux besoins de la population. Cette influence indirecte qu'exercent les « hommes accomplis » sur les autorités étatiques montre que « *tout projet qui répond à une demande n'est pas forcément adéquat* » (Ledant, 2003). Autrement dit, cette influence conduit les autorités à opter pour des localisations – ou à formuler des demandes – de projets non pertinentes. Pour s'en convaincre, on peut citer deux exemples importants compte tenu des coûts engendrés par ces projets.

Le premier est la construction du port en eau profonde dont dispose le pays. Ce port, situé dans l'île d'Anjouan, a été financé en 1982 par la Banque africaine de développement (BAD) à hauteur de 32 millions de dollars, soit la réalisation la plus coûteuse de tous les projets de développement dont a bénéficié le pays (EDIC, 2007). Or, son emplacement le rend difficilement exploitable en raison de l'ensablement par les sédiments transportés par la rivière et déversés dans le bassin. La localisation de ce projet a été effectuée davantage dans l'optique de satisfaire la requête des grands notables de Mutsamudu qui avaient fait de ce port une priorité pour leur ville.²⁵⁶

²⁵⁵ Selon Hamadi (2012), les pratiques liées à la corruption entraînent d'autres conséquences outre que l'inefficacité de l'aide : elles nourrissent le populisme, l'islam radical, discréditent les institutions et affaiblissent la gouvernance (Hamadi, journal Al Ballad n°667 du 03-01-2012).

²⁵⁶ Cette requête des notables de Mutsamudu a été rendue possible pour deux raisons : le rang de la ville dans la hiérarchie coutumière (première place dans l'île d'Anjouan) et l'origine du président de l'époque qui est natif d'Anjouan.

Le deuxième projet est la construction dans l'île d'Anjouan de citernes d'hydrocarbures. Ce projet, financé à partir d'un prêt de la banque islamique de développement (BID), se place en deuxième position en termes de coût après celui du port en eau profonde. Il convient de préciser que sa localisation s'est également faite conformément aux recommandations des « hommes accomplis » au détriment de sa viabilité économique. Or, les capacités de stockage de ces citernes sont les plus importants tandis que l'essentiel de la demande de consommation se situe au niveau de la grande île. Ceci conduit à des rotations quasi quotidiennes des bateaux devant alimenter la grande île. Cette situation a entraîné d'importants frais de gestion qui ont compromis le remboursement du prêt qui a servi au financement des citernes. Aujourd'hui la société comorienne des hydrocarbures est en cessation de paiement même si nous ne sommes pas en mesure de connaître la part imputable à la mauvaise localisation de ces citernes.

Il importe de préciser que cette influence des hommes accomplis au niveau des projets peut se traduire également par des refus de localisation de projets. Autrement dit, ces *wandru wazdima* peuvent rejeter la localisation d'un projet malgré le fait qu'il soit viable et accepté par les autorités nationales. C'est le cas par exemple d'un projet de construction par l'Union Européenne (UE) d'un site de déchets dans la région de *Hamanvou* dans l'île de la grande Comore. Pour rester dans le même secteur d'activité, avec le même bailleur l'UE, on peut citer un autre projet de construction de site d'ordures refusé par les « hommes accomplis » du village de Séléa dans la région de Bambao à Ngazidja. Ce qui montre encore une fois leur influence.

Au total, cette prédominance des hommes accomplis dans la gestion des projets financés par l'APD est préjudiciable à l'efficacité de l'aide. Or, l'enveloppe allouée aux projets représente de loin la première composante de l'APD en faveur du pays. En 1996, c'est-à-dire deux ans après la mise en place du PAS, l'aide projet représentait 61,18% de l'aide totale allouée au pays. En 1999, elle est restée dans ces mêmes proportions. Cependant, si la part en pourcentage de l'aide projet est restée presque identique en 1996 et en 1999, elle a chuté en volume de près de 55,48% pendant cette période. Cette chute s'explique par la baisse du volume globale de l'aide – chute de 46,38% – allouée au pays pendant la période (*cf.* chap. 2).

En résumé, nous avons vu que les institutions coutumières paralysent le secteur privé, lequel est censé relayer les actions de l'APD. Elles amplifient le détournement de l'aide

programme et influencent négativement – par le biais des hommes accomplis – les localisations des projets financés par l'APD. Elles encouragent aussi les migrations comoriennes et incitent de nombreux cadres formés à l'extérieur à y rester en vue de constituer l'épargne nécessaire au grand mariage. Ceci se traduit par une fuite de cerveaux, donc une faiblesse au niveau des ressources humaines en faveur du pays. Ce constat va conduire à de nombreux mouvements qui demandent leurs réformes ou leurs suppressions en vue de permettre la reprise économique du pays.

2.3. L'impossible réforme des institutions coutumières pour une meilleure efficacité de l'aide ?

Nous avons vu que depuis 1985/1986 – date de sa chute brutale des cours des produits de rentes – l'économie comorienne est largement tributaire de l'APD (*cf.* chap. 2). Toutefois, les actions menées dans le cadre des politiques de l'APD ont été en grande partie annihilées par l'influence des institutions coutumières en raison de leur prédominance dans le fonctionnement de la société. Ainsi, pour permettre à celle-ci de faire face à son appauvrissement lié aux dépenses coutumières, des mouvements religieux, politiques et villageois ont émergé. L'objectif de ces mouvements est de sensibiliser la population à la nécessité de supprimer ou de réformer le système coutumier. Le but de ces démarches est de limiter les effets jugés néfastes du système coutumier et d'inciter les ménages à affecter leurs épargnes à des dépenses productives. On se propose ici de passer en revue ces différentes initiatives et leurs limites.

2.3.1. La religion contre les institutions coutumières

Nous avons montré les dépenses ostentatoires que chaque Comorien est tenu d'effectuer tout au long de sa vie. Elles ont pour but de lui permettre de gravir la hiérarchie coutumière. Cependant, ces dépenses sont jugées incompatibles avec l'islam. Celui-ci dit dans ses versets (IV, 38) que « *ceux qui dépensent leurs biens avec ostentation devant les gens, ne croient ni en Dieu, ni au jour dernier* ». Partant de ces versets, les grandes figures religieuses en l'occurrence Cheick Darwesh et surtout El Maarouf engagé, à travers leur confrérie (*la*

shadhuliyi), une contestation radicale contre l'organisation sociale traditionnelle.²⁵⁷ El Maarouf, guide spirituel de la fin du XIX^{ème} siècle des Comores, va être le fondateur d'une doctrine connue sous le nom de *Darwesh* et ayant comme idéal la suppression des institutions coutumières. Les adeptes de cette doctrine sont tenus de se soustraire aux contraintes de la coutume et se conformer à un dispositif matrimonial simplifié. Ils doivent plus exactement exclure les prestations somptuaires, les réjouissances qui les accompagnent et toute référence à une quelconque promotion sociale par le mariage. El Maarouf, théologien et enseignant de droit musulman, consacra une bonne partie de sa vie à dénoncer des coutumes contraires à son enseignement et aux pratiques qu'il préconisait. Cette persévérance va permettre à sa doctrine de remporter quelques batailles contre la coutume. Dans les années 1930, sa confrérie *la shadhuliyi* va susciter un engouement populaire, au point qu'elle va parvenir à introduire le « *madjilis* » (cérémonie religieuse) dans les festivités du grand mariage (Guébourg, 1993). De plus, le mariage à la « *Darwesh* » sera reconnu par la coutume, qui lui prescrit toutefois un certain nombre de prestations mineures, mais à partir desquelles elle établit une équivalence de forme avec celles du grand-mariage (Chouzour, 1994).

Cependant, ces victoires doivent être relativisées pour plusieurs raisons. D'abord, si le « *madjilis* » fait partie des festivités du grand-mariage, il est associé à des dépenses somptueuses dont certains réformateurs ont proposé de revoir les coûts à la baisse (cf. pacte en annexe). Ensuite, si ceux qui (par choix religieux) se marient à la « *Darwesh* » ne sont pas déconsidérés, il convient de souligner que cette catégorie de personne reste marginale. Depuis la mort du guide, en 1904, l'effectif des adeptes de la confrérie ne cesse de s'effondrer. Selon Guébourg(1993), celle-ci « *reste l'apanage d'une minorité de lettrés avertis des réalités islamiques* » (Guébourg, 1993, p. 80). Ce constat est aussi partagé par Chouzour qui montre que « *jusqu'à nos jours, les « Darwesh » n'ont pas élargi leurs rangs, limités en général au lignage du Cheick et à des rares lettrés, soucieux de se préserver du péché d'orgueil et d'excentricité inhérent aux coutumes, et si contraire aux enseignements de l'islam* » (Chouzour, 1994, p. 215). Enfin, les victoires obtenues, notamment la reconnaissance du mariage à la « *Darwesh* », ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées par cette doctrine d'inspiration religieuse, dont l'objectif visait à la destruction pure et simple de la coutume.

²⁵⁷ El Maarouf engage parallèlement la contestation silencieuse contre la dépossession coloniale.

En définitive, cette confrérie n'a rencontré que peu de disciples dans sa lutte contre les institutions coutumières. Ce qui témoigne la force et la prégnance des institutions coutumières au sein de la société comorienne. Pour se convaincre de cette prédominance de la coutume par rapport à la religion, on peut citer ce passage de Vérin (1994) :

« une porte et des places d'honneur sont réservés aux Wandru Wadzima à la mosquée, ce qui paraît aux yeux de l'observateur non prévenu aller à l'encontre du principe islamique d'égalité des croyants devant Dieu, mais qui correspond à la vision des comoriens selon laquelle la hiérarchie coutumière n'a de valeur que si on la place sous la protection de la religion » (Vérin, 1994, p. 134).

2.3.2. Les tentatives politiques en termes de réformes coutumières

En termes d'initiatives politiques à l'encontre des institutions coutumières, le pays en aura connu deux. La première sous l'autonomie interne (1946-1975), et la deuxième au lendemain de l'indépendance.

En ce qui concerne la première tentative, qui a eu lieu en 1966, elle a été prudente et timide. Les autorités politiques de l'époque, toutes tendances confondues, se sont convenues de s'attaquer à ces institutions jugées néfastes pour l'économie du territoire. L'idée sous-jacente à cette démarche était de préparer les conditions économiques de l'accession de l'archipel à son indépendance, surtout à une période où les subventions de la métropole constituaient l'essentiel des recettes du budget du territoire. Toutefois, pour ne pas heurter la population – fortement attachée à ses traditions ancestrales – dont le soutien pour la réclamation de l'indépendance était capital, les autorités politiques vont s'abriter derrière la religion. D'autant plus que la population restait insensible aux arguments économiques contre la coutume. Dans leur approche, ces autorités ont tiré les leçons de l'échec du mouvement de la confrérie jugé radicale dans sa démarche. Elles ont ainsi mobilisé des imams acquis à leur cause pour mener une campagne de terrain à chaque mosquée, et donc à chaque quartier, cela avant toute proposition de texte visant à réformer les règles coutumières. Dans cette optique, ces imams – dont la vocation première est d'expliquer les sciences religieuses – se servent de l'islam pour persuader la population d'abandonner des pratiques contraires à son enseignement. Plus précisément, ils expliquent que les gaspillages effectués lors des festivités coutumières sont prohibés par l'islam. Ces arguments de

sensibilisation, déployés sur l'ensemble du territoire, ont permis aux autorités politiques de produire les textes réglementaires visant à réformer les dépenses somptuaires liées aux obligations communautaires (Chouzour, 1994). Cependant, l'application effective de ces textes n'a pas été possible pour le gouvernement. Celui-ci, comme nous l'avons déjà souligné plus haut, doit son élection et son assise politique « aux hommes accomplis » qui utilisent le vote unanime par village. Ainsi, « *le texte comme l'esprit de la réglementation restèrent lettre morte, traduisant ainsi, une fois de plus, la toute puissance de la coutume, qui n'en était pas à sa première victoire* » (Chouzour, 1994, p. 211).

La deuxième tentative politique a eu lieu sous la période révolutionnaire (1975-1978) durant laquelle les institutions coutumières furent abolies. Le régime révolutionnaire s'attaquera à deux symboles forts des institutions traditionnelles : les funérailles et le grand mariage (Cf. chap. 5). La démarche radicale et brutale alors prônée par le régime est due, entre autres, à trois facteurs.

Le premier facteur était inhérent à l'idéologie du régime qui considérait qu'un bouleversement total et profond de la société était incontournable. A cet effet, la théorie marxiste avait été retenue comme étant la plus à même d'expliquer la société comorienne compte tenu de son analyse heuristique. Autrement dit, elle pourrait être adaptée au contexte comorien. Pour cela, la notion de « *matérialisme historique* » a été mobilisée pour montrer l'existence des classes sociales antagonistes qui caractérisent la société comorienne (Chouzour, 1994). Ainsi, le régime révolutionnaire a abouti à la conclusion selon laquelle les Comores sont parvenues au stade de société féodale (Chouzour, 1994).²⁵⁸ Il assimile pour cela les tenants de l'orthodoxie coutumière notamment « les hommes accomplis » comme étant les oppresseurs, et les travailleurs les opprimés. Le maintien de ces classes a constitué, selon Ali Soilihi, une entrave au bon fonctionnement de la société. Ainsi, le régime s'attaque à ce qu'il qualifie de « privilèges de la naissance » réservés aux « féodaux » en déclarant que désormais « *nous allons édifier une nation où les valeurs reconnues sont la responsabilité, le travail, la véritable connaissance et rien d'autre* » (Chouzour, 1994, p. 235).

²⁵⁸ Le président Ali Soilihi montre que l'un des fondements coutumiers réside dans l'importance accordée aux lignages soumis entre eux à une stricte hiérarchie. Pour cela, il distingue deux catégories de classes : la première regroupe les lignages royaux, les vizirs, les grands héros guerriers, les fondateurs des *midji* et les sharif qui sont les descendants du prophète Muhammad ; la deuxième catégorie regroupe les descendants des victimes d'esclavage et les pêcheurs (Chouzour, 1994).

Le deuxième facteur a été d'ordre économique. Ali Soilihi, déclare dans un discours en date du 15 mars 1976 que « *si le peuple continue à prendre comme référence le problème de la naissance ou de la tenue vestimentaire [allusion aux vêtements que portent les hommes accomplis] bien sûr l'économie ne sera jamais aux services des masses laborieuses* » (Chouzour, 1994). Ainsi, pour Ali Soilihi, il ne peut y avoir de révolution économique, sans révolution politique, sociale et psychologique préalable. Pour y parvenir, il procède à un renversement radical de toute l'organisation traditionnelle « *par la suppression des obédiences traditionnelles, sociales, ou partisans* » (Source : journal *libération* du 27 août 1975).

Le troisième facteur peut être considéré comme étant un défi que le président révolutionnaire (Ali Soilihi) devait personnellement relever. Il devait réussir là où ses prédécesseurs politiques et religieux avaient échoué. Nous avons vu précisément les limites des mouvements de la confrérie ainsi que celles du mouvement politique sous la période de l'autonomie interne. Nous verrons également les limites de certains mouvements villageois ayant précédé la révolution, et dont Ali Soilihi connaissait les résultats. Certes, chacun de ces mouvements avait sa propre argumentation à l'encontre des institutions coutumières, mais ces dernières ont toujours réussi à les transcender. Il est même de tradition, surtout chez les anciens, d'entendre aux Comores « *qu'il vaut mieux composer avec les institutions coutumières plutôt que de s'y opposer* », une manière de vanter leurs vitalités, leurs forces, et leurs résistances à travers les époques. Nous pensons que cette opinion largement répandue aux Comores a conduit également le régime révolutionnaire, et notamment son guide, à mettre fin à ces institutions de manière brutale. Comme nous l'avons déjà indiqué (cf. chap. 5), cette décision jouera un rôle capital dans la désaffection, voire la haine de la population, contre le régime qui prendra fin en Mai 1978.

2.3.3. Les tentatives villageoises en termes de réformes coutumières

Ce cas de figure est plus pertinent puisqu'il s'agit de certains dignitaires de la coutume qui se sont soulevés contre ses excès. De plus, ce mouvement a eu le mérite d'être initié par des hommes accomplis issus des *midji* bien placés dans l'organisation sociale traditionnelle, ce qui constituait un atout majeur compte tenu du respect de la stricte hiérarchie des *midji* dans l'organisation coutumière. Autrement dit, pour qu'une réforme portant sur les institutions coutumières ait une chance d'aboutir, il faut qu'elle soit menée par des « *midji* »

influent. Ce qui conduira les autres localités à franchir le pas. Nous nous proposons de faire le constat des réformes préconisées par ces principales villes par rapport à leurs impacts en termes de réductions de coûts. Nous avons pris comme exemples trois villes représentatives de cette hiérarchie coutumière : Moroni, Mitsamihouli et Fombouni. Ces villes ont également la particularité de figurer parmi les cinq premières localités du pays où le coût du grand-mariage est trop élevé en raison de la prégnance de la coutume (cf. annexe 14).

2.3.3.1. L'exemple de la ville de Moroni

Moroni, outre le fait qu'il s'agit de la capitale de l'archipel, est également la deuxième capitale traditionnelle de la région de *Bambao* – un des sultanats les plus influents de *Ngazidja* (cf. carte 2 chap.7). Elle fut la première ville à procéder – sous l'impulsion de certains de ses « hommes accomplis » - à des aménagements réduisant les coûts des festivités coutumières. Ces diminutions, décidées début des années 1950 (Chouzour, 1994), n'étaient pas trop importantes. Elles portèrent uniquement sur des festivités organisées pendant la phase pré-nuptiale. Toutefois, la réforme fut considérée comme courageuse puisque l'initiative venait des notables. De plus, elle a donné plus de résultats que la tentative religieuse de la confrérie *shadhuliyi* en 1930 qui se voulait radicale. Cet élan de réforme sera renforcé au milieu des années 1950 avec la création à Moroni de l'association de la jeunesse comorienne (A.J.C)²⁵⁹. Celle-ci remettra davantage en cause le statut réservé aux jeunes filles en attente du « grand mariage ». Plus précisément, l'A.J.C dénonce leur non-scolarisation, les mariages arrangés avec des vieillards, et les travaux domestiques qui leur sont réservés. Cette réforme sera également encouragée au niveau national avec les initiatives politiques de 1966 et de 1975-1978, même si elles échouèrent finalement. Cependant, ces efforts déployés par Moroni en matière de maîtrise de dépenses coutumières, seront interrompus en 1979 avec la restauration des institutions coutumières (cf. chap. 5). Depuis cette date, une dynamique de surenchère s'est enclenchée.²⁶⁰ Si la restauration des institutions a largement influé sur la hausse spectaculaire des dépenses, Msa (2001) y voit une autre raison : l'apparition, dès le début des

²⁵⁹ Ce mouvement avait selon Chouzour (1994) un caractère national. Toutefois, il convient de souligner que ses principaux initiateurs - excepté Ali Soilihi et Said Ali Kemal - sont originaires de Moroni. Il s'agit de : Said Ali Tourqui, Mouzaour Abdallah, Ali Mdroujaé et Said Bacar Said Tourqui.

²⁶⁰ Leguennec-Coppens, cité par Vivier (1996), a pu estimer à environ 152 449 euros le coût du grand mariage d'une personnalité de la capitale (Moroni).

années 1980, de nouvelles manifestations.²⁶¹ Il montre que ces nouvelles festivités, toutes féminines, ont accentué la flambée des dépenses du grand mariage à Moroni. Ce constat de renchérissement des dépenses a conduit les autorités coutumières de la ville à lancer une deuxième réforme en 2001. Elle avait pour objectif de diminuer le nombre de cérémonies ainsi que les coûts des festivités coutumières de celles qui étaient maintenues. Cette réforme, concrétisée par un « *Katiba* » (Pacte), s'est traduite par une importante adhésion des jeunes (Damir et Mgomri, 2009). Elle a permis à ces derniers, selon ces auteurs, de réaliser leur grand mariage sans se ruiner. Pour étayer son propos, Damir et Mgomri (2009) montrent qu'en cinq mois – d'avril à août 2008 – treize couples ont réalisé la première étape du grand mariage, dix la dernière étape, et quatre ont réalisé d'affilée toutes les étapes.

Cependant, Walker (2002) montre que si le coût du grand mariage est moins cher pour les mariés, ce n'est pas le cas pour l'ensemble des ménages du « *mdji* » - Moroni. Il estime qu'avec la « démocratisation » du grand-mariage, leur fréquence a augmenté dans la capitale. Ce qui conduit, compte tenu du système de dons et contre dons, à solliciter financièrement en permanence les familles. D'autant plus que le grand mariage a changé de nature puisqu'auparavant « *le anda ne concernait que le fils et la fille aînés d'une famille libre* » Walker (2002).

En définitive, nous estimons dans tous les cas de figure qu'avec un coût moyen net de 54 471 euros sur un grand mariage (cf. tableau 9), ce coût reste toujours excessif à Moroni. Comme le montre l'étude citée plus haut (commissariat au plan, 2009), la ville demeure la quatrième localité de l'archipel où le coût du grand mariage est le plus élevé.

2.3.3.2. *Les exemples de Mitsamihouli et de Fumbuni*

Si les résultats des réformes préconisées à Moroni restent très mitigés, voire même très insuffisants, les débats entre réformateurs et traditionnalistes y ont toujours été apaisés, ce qui n'est pas le cas pour les villes de Mitsamihuli et Fumbuni. Examinons ces deux cas de figures.

²⁶¹ Ces manifestations, venues se rajouter aux anciennes et qui se limitaient uniquement à Moroni, comprennent selon Msa (2001) : le *Mtoilaya*, *Oukoumbi*, *Zikombé*, *Ciguireti*, *Katsa* etc. Il convient cependant de souligner que ces nouvelles manifestations se sont actuellement généralisées sur l'ensemble du pays.

Pour la ville de Mitsamihuli, les réformes sur les institutions coutumières ont débuté dans les années 1960 (Damir et Mgomri, 2009). Toutefois, elles n'ont jamais fait l'objet d'un consensus entre réformateurs et conservateurs. Au contraire, cette ville fut divisée en deux pendant de nombreuses années : on distinguait, d'une part, les *yamin* – réformateurs –, et d'autre part, les *shimali* – conservateurs – (Damir et Mgomri, 2009). La ville fut jusqu'au début des années 1990 au bord de l'affrontement entre les deux protagonistes (Chouzour, 1994). Cette situation lui a même fait perdre son aura régionale en termes d'influence, du moins sur le plan coutumier.²⁶² Ce n'est que plusieurs années plus tard que la réunification de la ville a eu lieu.²⁶³ Le premier *Katiba* (pacte), ayant obtenu l'aval de tous les protagonistes, a été signé en 2000, soit quarante ans après le début des réformes. Ce pacte fut très souple et très élastique : certaines dépenses ont été, dans leurs limites, laissées à l'appréciation de l'époux ou de l'épouse ; d'autres seront interdites publiquement mais autorisées discrètement (Damir et Mgomri, 2009). Ainsi, nous nous apercevons que ce qui a primé dans ce pacte, est plus la préservation de l'unité de la ville (qui a longtemps fait défaut) que la diminution des dépenses. La marge laissée aux familles a permis de relancer la notion de surenchère qui caractérise le grand mariage. Cette situation a conduit à une deuxième réforme en 2008, beaucoup plus radicale. Elle a, selon Damir et Mgomri (2009), supprimé deux des trois étapes qui constituent le grand mariage.

Cependant, cette réforme est loin de faire l'unanimité. Certains de ses détracteurs la qualifient de mariage de type occidental qui se limite à l'étape nuptiale (Damir et Mgomri, 2009). D'autres – notamment les anciens – qui ont investi par le jeu complexe de dons et contre dons se demandent comment ils pourront être payés si certaines étapes sont supprimées. L'étude réalisée par le commissariat au plan (2009) prouve que ce pacte n'est pas suivi de fait. Elle place Mitsamihuli en cinquième position des localités où le coût moyen du grand mariage est excessif. Celui-ci est évalué à 41 740 euros. De plus, selon cette même étude, cette localité est en tête des villes où le coût est plus élevé pour l'époux.

²⁶² Si sur le plan coutumier, la ville perd en crédibilité au niveau de l'île de *Ngazidja*, elle est la deuxième capitale de *Ngazidja* sur le plan administratif. Selon Damir et Mgomri (2009), c'est une ville pluriséculaire dont l'assise culturelle de la société s'étend à l'ensemble des pays de l'océan indien (Swahilis, arabes, indiens).

²⁶³ Selon Damir et Mgomri (2009), cette réunification a été rendue possible par des sexagénaires de la ville ayant occupé des hautes fonctions nationales et reconvertis en chefs coutumiers des différents quartiers qui composent la ville.

S'agissant de Fumbuni, cette ville demeure la plus conservatrice de toutes les localités en termes de respect et de sauvegarde de valeurs traditionnelles (Damir et Mgomri, 2009). Selon ces auteurs, elle est réputée pour ses compétitions suicidaires dans le cadre du grand-mariage, et cela depuis des siècles. Elle fait partie des villes qui se sont entièrement vidées pour l'expatriation en France en vue de constituer l'épargne nécessaire à la réalisation du grand mariage (Vivier, 1996). La réforme préconisée en 2004 a suscité, selon Damir et Mgomri (2009) des violentes réactions de la part des traditionnalistes. Or, celle-ci n'a porté que sur des réductions de coûts et non sur une remise en cause des étapes ou une suppression de certaines festivités. De plus, la réforme a préconisé des réductions facultatives pour certains rituels en vue de donner plus d'éclats aux cérémonies. Malgré ce caractère relâché et laxiste de la réforme, aucun pacte n'a fait l'objet de signature entre les deux parties. Pour les traditionalistes, le caractère excessif du grand mariage est le fondement même de la différenciation sociale. Nous retrouvons ici la notion de potlatch que nous avons évoqué plus haut. Cet état d'esprit de la localité de Fumbuni se traduit dans cette étude du commissariat au plan (2009) : la ville occupe la première place des localités où le coût du grand-mariage est trop élevé. Ce coût, évalué à 136 573 euros, témoigne le peu d'intérêt donné à la réforme.

En définitive, nous avons vu que les contestations – même les plus radicales – manifestées à différents niveaux (religieux, politique, villageois) et utilisant une argumentation variée, n'ont pas réussi à reformer les institutions coutumières. Elles ne sont pas parvenues à réduire le coût du grand mariage, encore moins à le supprimer lui-même. Et cela, malgré plus d'un siècle et demi de contestations et de luttes. Le plus surprenant est que les mentalités sont loin de changer comme nous le confirme ce grand notable que nous avons interrogé sur l'intérêt de réduire ou non les dépenses ostentatoires liés aux cérémonies coutumières.

Ne serait-il pas judicieux de réduire le coût lié aux festivités coutumières pour tenir compte des impératifs du moment ?

« La société comorienne est profondément communautaire et ses valeurs sont fondées sur la recherche permanente de l'honneur. Il est tout à fait normal que ce dernier soit chèrement acquis – par le biais de grands sacrifices – puisqu'il constitue le fondement même de la différenciation sociale ».

Pourtant les réformateurs, comme les tenants de l'orthodoxie coutumière, partagent tous le même constat : le système communautaire comorien constitue le principal obstacle au développement économique du pays (Chouzour, 1994). Dans ces conditions, nous nous demandons comment les politiques d'aide peuvent être efficaces pour une population dont la préoccupation première reste « la rationalité coutumière » et non « la rationalité économique ». Il y a lieu de se demander si, à défaut de supprimer cette « rationalité coutumière », on ne pourrait pas la valoriser sous forme de capital social.

3. Peut-on créer une synergie entre le capital social et le capital classique ?

Aux Comores, nous avons vu que les institutions formelles ont été mises en place avec l'avènement de la colonisation en 1886. Parallèlement, nous avons relevé la force et la prégnance des institutions coutumières dans l'organisation et le fonctionnement de la société comorienne. Au point que les institutions formelles, sur lesquelles s'appuient les bailleurs de fonds pour mettre en place les politiques d'aide, ne constituent en réalité qu'un élément exogène au fonctionnement de la société comorienne. Le capital social, tel qu'il est vécu aux Comores depuis plusieurs générations, représente des institutions à part entière. Dans cette section, nous nous demandons si ce capital social peut constituer un complément au capital classique (capital physique, capital humain, capital naturel). Cela dans le but de créer une synergie entre ces deux catégories de capital (classique et social), en vue de soutenir la croissance et réduire la pauvreté qui constitue un des principaux objectifs de l'APD.

Pour traiter cette question, nous nous appuyons sur de nombreux travaux ayant déjà exploré cette piste, et tout particulièrement ceux de Dubois (1997), Abdallah, Dubois et Proussard (2003), qui ont abordé plus particulièrement le cas des Comores²⁶⁵.

²⁶⁴ Entretien réalisé auprès d'un grand notable de la région de *Washili* dans l'île de *Ngazida* (cf. carte 2, chap. 7).

²⁶⁵ Parmi ces travaux, on peut citer également : Coleman (1988), North (1990), Putnam (1993, 1995), Collier (1998), Narayan (1999), Ballet et Guillon, (2003), etc.

Nous procédons en trois temps. Dans une première sous-section, nous proposons d'abord de définir brièvement de ce que l'on entend par capital social. Dans une deuxième sous-section, nous examinons les éléments susceptibles de constituer le capital social aux Comores. Dans une troisième et dernière sous section, nous analysons les atouts et les limites d'une synergie entre capital classique et capital social.

3.1. La notion de capital social et ses différentes conceptions

Le capital social est un concept socio-économique qui concerne tant les sociologues que les économistes. Il désigne pour cela divers aspects sociaux et concerne différentes sphères d'activité des sociétés. Il connaît, depuis le début des années 1990, un regain d'intérêt. Celui-ci est quasiment valable pour l'ensemble des disciplines des sciences sociales et politiques (Ballet et Guillon, 2003). Sa définition va ainsi varier d'une discipline à une autre mais aussi d'un auteur à un autre. Le capital social est défini par Bourdieu comme

« l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance ; ou en d'autres termes, à l'appartenance à un groupe stable que l'individu peut mobiliser dans ses stratégies » (Bourdieu, 1980, p. 2).

Dans ces conditions, il est variable en volume et en potentialités selon les relations concernées. En d'autres termes, *« le volume du capital social que possède un agent particulier dépend de l'étendue des liaisons qu'il peut effectivement mobiliser et du volume de capital (économique, culturel ou symbolique) possédé en propre par chacun de ceux auxquels il est lié »* (Bourdieu, 1980, p. 2).

Cette conception du capital social, qualifiée d'individualiste par Putnam (1995), sera reprise et renforcée par un autre sociologue, en l'occurrence Coleman (1988), dans un cadre méthodologique strictement individualiste.²⁶⁶ Autrement dit, il s'agit d'une approche où le

²⁶⁶ Sirven (2003) relève cependant que la vision de Coleman du capital social paraît beaucoup plus large que celle de Putnam, puisqu'il ne limite pas son analyse aux effets que peut avoir le capital social sur différents

capital social est appréhendé davantage par les bénéficiaires que les individus peuvent en tirer pour eux-mêmes. Putnam, qui s'opposera à cette approche du capital social, va situer celui-ci dans un contexte beaucoup plus macroéconomique que microéconomique. Il l'identifie aux « *caractéristiques des organisations sociales, telles que sont les réseaux, les normes, et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un profit mutuel* ». (Putnam, 1993, p. 36). Par cette approche, Putnam tente de montrer que le capital social peut avoir des conséquences collectives. Autrement dit, il peut profiter aux personnes qui n'en sont pas dotées.

L'un des mérites des travaux de Putnam (1993) est de parvenir, selon Sirven (2003), à fournir un lien qui permet l'étude de la structure sociale tant au niveau micro-économique que macro-économique. Pour y parvenir dans cette seconde dimension, Putnam a procédé à une récupération des travaux de North et de la NEI Sirven (2003). Ainsi, le corpus des théories du capital social s'est donc constitué grâce aux travaux de Colman, Putnam, et North. Ces trois auteurs ont respectivement donné au capital social un concept micro-économique, méso-économique et macro-économique. Ces trois approches, qui sont complémentaires, permettent de donner au capital social un concept multidimensionnel (Sirven, 2003). Cette caractéristique multidimensionnelle du capital social est complétée par une deuxième qui, quant à elle, met en avant la forme du concept : culturel ou structurel (Grootaert, 2001).

Cependant, l'objet de notre démarche n'est pas d'analyser l'étendue des champs d'investigation du capital social ni de mettre en relief les difficultés liées à l'adoption d'une définition précise du capital social. Il s'agit plutôt de mettre en exergue les effets favorables et néfastes du capital social afin de mieux situer les enjeux de ce dernier dans le cas spécifique des Comores.

3.2. Les composantes du capital social aux Comores : les fonds migrants, les associations villageoises et le grand-mariage

Les fonds de la diaspora, les associations villageoises et le grand mariage peuvent, selon Dubois (1997), Abdallah, Dubois et Proussard (2003), être associés pour former le

groupes sociaux. Il se penche également sur l'impact du capital social au sein d'un même groupe social (Ballet et Guillon, 2003).

capital social des Comores. Rappelons de manière un peu plus détaillée la nature et l'importance de ces trois éléments.

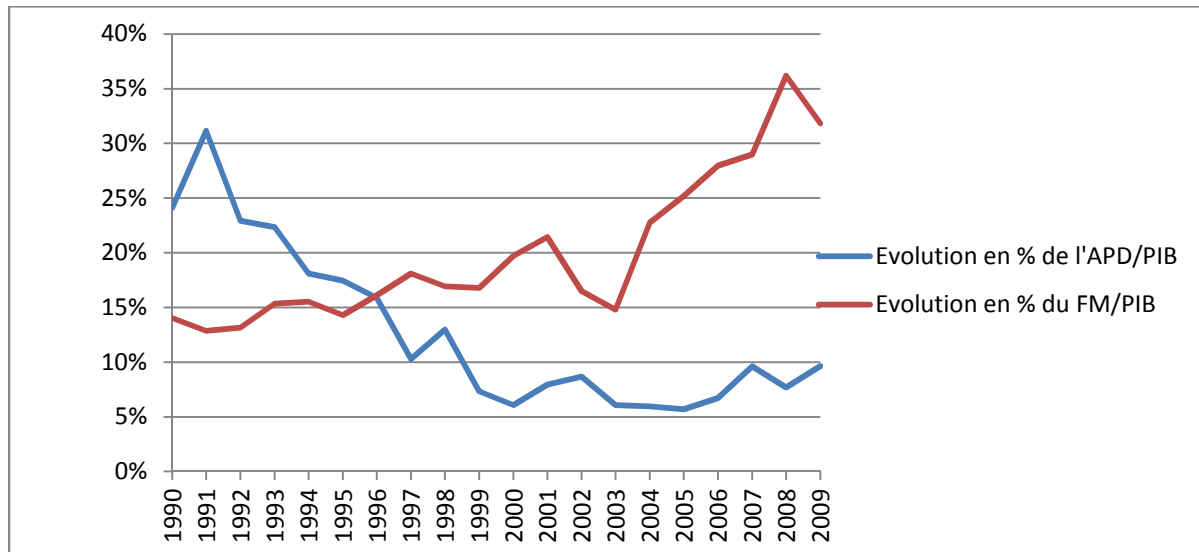
Pour ce qui est des fonds migrants, ces derniers représentent une manne financière importante pour le pays. De 2000 à 2009, ces fonds ont représenté une part moyenne de près de 25 % du PIB, alors que pour la même période celle de l'APD était de 7,45% du PIB (cf. graphique 11 ci-après)²⁶⁷. Ces transferts, devenus la première source de revenus pour le pays, ont un impact indéniable en termes de réduction de la pauvreté (Imani, 2011). Ils permettent une amélioration des conditions de vie des ménages. Selon Axus (2007),²⁶⁸ ces fonds financent d'abord les dépenses des biens de consommation, de santé ou encore d'éducation. Ensuite, une partie non négligeable va au financement du grand mariage qui, comme nous l'avons déjà souligné, représente la pratique coutumière la plus importante de la société comorienne. Enfin, une dernière partie est consacrée aux financements de nombreux projets, notamment immobiliers²⁶⁹, communautaires et productifs. Ces derniers demeurent toutefois négligeables (Axus, 2007). Ces flux qui évoluent de manière exponentielle (ils représentent 31% du PIB en 2009 - cf. graphique 11) pourraient être canalisés et devenir un complément indispensable à l'APD.

²⁶⁷ cf. annexe 15 : l'évolution des fonds migrants de 1990-2009.

²⁶⁸ Anne-Laure Axus travaille à l'Institut Supérieur Technique d'Outre Mer. Elle a rédigé en Aout 2007, sous la direction de B. Thierry (chargé du programme FIDA), un rapport intitulé : Valoriser les potentialités économiques de la diaspora comorienne pour le développement de l'archipel.

²⁶⁹ Ici, les projets immobiliers concernent les constructions faites pour les épouses dans le cadre de la réalisation du grand mariage. Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, la construction de la maison nuptiale incombe totalement à la famille de la mariée.

Graphique 11 : Evolution en % du PIB de l'APD et des Fonds des migrants de 1990 à 2009



S'agissant des associations villageoises, celles-ci font parties intégrantes des structures organisationnelles du « *mdji* ». Elles correspondent très exactement aux quartiers traditionnels appelés *mraya* que composent le village. Elles ont leurs propres espaces coutumiers qui sont les *bangwe* secondaires (cf. section 1). Il convient de préciser que les *hirimus*, qui cloisonnent l'organisation verticale de la société, fonctionnent à l'intérieur des « *mraya* » (Vérin, 1994). Etant donné qu'elles correspondent aux quartiers, nous retrouvons généralement deux associations par *mdji* (cf. Section 1), et ce quelle que soit la taille de celui-ci. Au-delà du rôle qu'elles occupent dans le fonctionnement des institutions coutumières, ces associations réalisent des projets culturels et sociaux. Notons que le but recherché à travers la réalisation de ces investissements est de défendre avant tout l'honneur du village. De ce fait, elles gèrent les fonds des tontines ainsi que les recettes issues des festivités coutumières. Elles gèrent aussi une partie des fonds envoyés par les membres de leur communauté résidant à l'étranger. En France, où vit l'essentiel de la diaspora comorienne, on compte « au moins autant d'associations qu'il existe de village aux Comores » (Axus, 2007).²⁷⁰ Les actions de développement réalisées par ces associations dans le cadre des projets communautaires comprennent : des écoles, des dispensaires, des projets

²⁷⁰ En dehors des associations villageoises (basées en France) - qui constituent le relais de celles qui sont aux pays -, il existe d'autres associations non coutumières mais souvent moins pérennes. Parmi celles-ci, on peut citer entre autres : FECOM (Fédération Comorienne de Marseille), DIASCOM (Coordination des associations de la diaspora comorienne) et FACOF (Fédération des associations comoriennes de France). Ces associations, créées dans les années 2000 et regroupées en fédération, avaient comme objectifs de coordonner les associations villageoises pour plus d'efficacité au niveau des actions de développement en direction des Comores (Axus, 2007). Il importe de noter qu'aucune des ces associations n'est opérationnelle.

d'adduction d'eau et d'électrification. En intégrant ces associations traditionnelles connues par leurs dynamismes dans une stratégie globale de développement, Dubois (1997) montre que cela peut renforcer le capital classique et soutenir une croissance à long terme.

En ce qui concerne le grand mariage, au-delà du fait qu'il confère à l'individu une reconnaissance sociale et une légitimité pour diriger le pouvoir politique du village, celui-ci présente de nombreux inconvénients. Ces derniers peuvent, selon Dubois(1997), être ramenés à deux arguments clé :

« à titre individuel, on y voit le risque d'un endettement à vie résultant du système des dons, qui financent les festivités, et des contre-dons, qui sont remboursables à terme par les membres d'un même lignage. A titre collectif, on critique le fait que le capital lentement accumulé n'est pas placé à sa rentabilité optimale pendant la période d'épargne et que les dépenses occasionnées sont plus souvent ostentatoires et tournées vers l'extérieur » (Dubois, 1997, p. 28).

Cependant, l'auteur montre qu'il serait possible que cette demande domestique puisse être satisfaite par une offre locale, ce qui permettrait de soutenir la croissance, et donc l'emploi.

3.3. Atouts et limites d'une synergie entre capital classique et capital social aux Comores

Dans cette sous sections, nous montrons à partir de la spécificité comorienne l'ambivalence du capital social. Plus précisément, nous montrons dans un premier temps en quoi le capital social apparaît comme un vecteur susceptible de compléter le capital classique en vue de favoriser la croissance économique. Dans un deuxième temps, nous montrons comment le capital social peut être à l'origine d'effets pervers de nature à freiner la croissance, et donc à bloquer les effets attendus dans le cadre de l'APD.

3.3.1. Les atouts d'une synergie entre capital social et capital classique aux Comores

Nous avons vu que depuis 1986 le PIB réel par tête n'a cessé de décroître (cf. chap. 2). Les politiques d'aide, mises en place dans le cadre du PAS en vue de relancer la croissance économique, n'ont pas donné les résultats escomptés (cf. chap. 2). De même, ces politiques n'ont pas permis de faire reculer la pauvreté (cf. chap. 2). Face à cette situation, une reprise de la croissance par tête est un pré-requis absolument nécessaire (Dubois, 1997). Pour y parvenir, tous les facteurs doivent être pris en compte, y compris le capital social jusqu'ici peu exploré (Abdallah, Dubois et Proussard 2003). Autrement dit, celui-ci doit constituer un facteur complémentaire aux autres facteurs de croissance (capital physique, capital humain, capital naturel).²⁷¹ Dans le cas des Comores, la diaspora peut par exemple, par ses diverses activités sur le terrain, compléter les actions menées par l'APD en faveur du pays. En d'autres termes, il s'agirait dans cette perspective, de prendre en compte, par rapport aux politiques d'aide généralement menées, « toute action d'aide au développement, quels qu'en soient la nature et le secteur d'intervention, aux quels participent les migrants » (Madaule, 2008, p. 176). Plus précisément, par leurs transferts de fonds en croissance rapide, les migrants peuvent participer activement à la mobilisation de l'épargne intérieure.

Pour Dubois (1997), cette épargne pourrait financer l'investissement permettant de relancer la production, d'augmenter la productivité et d'améliorer la qualité des secteurs économiques. Toutefois, ce processus doit s'appuyer selon lui sur les dynamiques existantes, là où la diaspora est également présente, à savoir le fonctionnement des associations villageoises et la réalisation des prestations coutumières notamment le grand mariage. Examinons brièvement la faisabilité de cette approche telle qu'elle est développée par Dubois (1997), Abdallah, Dubois et Proussard (2003) ainsi que par d'autres travaux notamment ceux de l'EDIC (2007).

Dans le cas des associations, l'idée est d'orienter l'épargne à des fins productives. Autrement dit, l'idée serait d'affecter davantage cette épargne à des projets communautaires productifs. Dans ce cas de figure, la mise en place d'une société de capital risque serait nécessaire (EDIC, 2007). Selon cette étude, la société pourrait ouvrir ses sources de

²⁷¹ Il s'agit selon Abdallah, Dubois et Proussard (2003) de prendre en considération toute sorte de capital disponible : physique (terre, machines, infrastructure) ; financier (crédit, épargne) ; humain (niveau de santé et d'éducation) ; social (interaction et réseaux) ; naturel (écologie et environnement) etc.

financement aux capitaux des associations villageoises comme à ceux de la diaspora. Elle favoriserait la réallocation de capitaux que la diaspora souhaite effectuer dans des investissements productifs. De même, cette épargne pourrait également permettre de financer des initiatives génératrices de revenus de la part des ménages, surtout les ménages les plus pauvres. En définitive, cette stratégie, visant à encourager l'initiative privée locale, permettrait à long terme de répondre à une demande domestique qui recourt souvent à des produits importés. Ce qui, par ricochet peut conduire à une amélioration de la balance commerciale et favoriser une meilleure maîtrise de l'inflation. Toutefois, nous verrons plus bas que l'esprit qui anime ces associations laisse peu de place à la rationalité économique. Nous verrons aussi de manière très détaillée (*cf.* chap. 7) qu'en raison des rivalités historiques qui existent entre les villages, ces derniers parviennent difficilement à se mettre d'accord sur un projet commun susceptible de réaliser des économies d'échelles.

Dans le cas du grand mariage, Dubois (1997) montre, par exemple, qu'il serait possible de réduire les inconvénients (résumés plus haut) inhérents à la coutume en instituant des mécanismes de financement appropriés. Il propose, par exemple, que des « comptes spéciaux de grand mariage » soient instaurés en banque. Ces derniers seraient rémunérés, et des primes incitant aux désendettements seraient versées. De même, des subventions à l'achat de produits fabriqués localement pourraient être accordées. Il suggère également l'ouverture d'un musée destiné au grand-mariage afin d'exposer les belles pièces de vêtements décorés, de bijoux, etc. Cette initiative permettrait d'avoir des retombées économiques sur le plan national. Enfin, il montre qu'il serait possible – à travers les cadeaux envoyés lors des festivités du grand mariage – de développer un artisanat national de qualité. Celui-ci travaillerait l'or, la broderie, le cuir, la cordonnerie, les essences et la parfumerie, etc. Ce scénario présenterait, selon lui, plusieurs avantages : recycler le capital épargné dans l'économie nationale, susciter la création d'emplois, répondre au besoin croissant du tourisme en matière d'artisanat, et apporter des revenus supplémentaires au budget national.

Cependant, comme nous l'avons souligné plus haut (section, 2.1.3), ces « comptes spéciaux de grand-mariage » ont été instaurés et ont eu une forte adhésion de la part de la population. Toutefois, les retombées économiques ont été moindres comme nous le confirme la réponse du directeur de la MECK de Moroni à la question suivante :

La demande domestique liée aux festivités coutumières profite-t-elle à la création et à l'épanouissement des micro-entreprises locales ?

« Quelques micro-entreprises (comme les entreprises d'éclairage, de décoration, de restauration, de broderie etc.) tournées vers la demande domestique en lien avec les festivités coutumières ont pu être créées, seulement leur nombre est très faible. L'essentiel de la consommation issue des festivités coutumières est globalement satisfait par les importations provenant principalement de Dubai, de l'Inde et de la Chine et cela au détriment des produits fabriqués localement. Le luxe des produits utilisés dans les festivités coutumières fait partie de la dynamique de surenchère entretenue et voulue par les autorités coutumières ».

Le directeur de la MECK de Moroni précise également que *« outre le fait que les produits soient importés, le plus grave est que les familles des mariés partent elles-mêmes les acheter à l'étranger alors qu'ils peuvent les acheter auprès des commerçants locaux qui paient les impôts et qui utilisent des employés. Ceci contribue également à une dégradation du niveau de l'emploi ».*

Entretien du 17 mai 2013.²⁷²

Les travaux de l'EDIC (2007) suggèrent une autre piste en rapport avec la diaspora. Cette piste tient compte du fait qu'une partie des transferts est affectée à la construction de la maison de la future épouse. Etant donné que le rythme de construction suit celui de la capacité de l'épargne, cette étude suggère la mise en place d'un crédit immobilier. Un tel dispositif aurait le mérite d'éviter *« l'état d'inachèvement d'un nombre important d'habitations mais aussi les gaspillages et détériorations dans le temps, et la médiocre qualité des travaux, effectués, au coup par coup, par des artisans sans la coordination d'un maître d'œuvre qualifié »* (EDIC, 2007, p. 129). Cette offre de crédit, adaptée à ce cas plus précis, serait, selon cette étude, source de gain de croissance économique, à la fois quantitative et qualitative. Le gain quantitatif repose sur le fait que le secteur de la construction est générateur de nombreux emplois. Tandis que le gain qualitatif s'expliquerait par l'existence d'une possibilité de crédit qui soutiendrait une demande significative favorisant l'émergence de PME qualifiées.

²⁷² Entretien réalisé auprès du directeur de la MECK de Moroni.

Cependant, nous estimons qu'une telle idée serait difficile à mettre en œuvre pour deux raisons. La première raison est le fait que le droit coutumier – qui régit le droit foncier – consacre l'indivision et l'incessibilité des terrains, ceci nous renvoie au problème de l'hypothèque que nous avons soulevé plus haut (*cf.* section précédente 2.1.2) et qui décourage le crédit immobilier. La deuxième raison est l'inexistence du marché immobilier dans le pays. En d'autres termes, dans le cas où un accord serait trouvé (entre les membres de la famille) sur le terrain où la maison destinée à la future mariée devrait être construite, cette maison serait difficile à revendre pour la banque lorsque l'emprunteur serait dans une situation d'insolvabilité. Plus précisément, il faudrait que le futur acquéreur de la maison soit issu du village où se trouve la maison.²⁷³ Or, selon notre connaissance du terrain, ce cas de figure serait contraire à l'esprit communautaire caractérisant chaque village.

Au total, Dubois (1997) et Abdallah, Dubois et Proussard (2003) montrent que le capital social, précédemment exposé, peut compléter le capital classique pour relancer la croissance économique du pays. Toutefois, pour qu'un tel objectif puisse se réaliser, « *cela demande d'investir, en parallèle, dans les autres facteurs de croissance, en améliorant le capital physique, en développant le capital humain et en protégeant le capital naturel pour créer l'effet de synergie nécessaire à la reprise de la croissance* » (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003, p. 144). Autrement dit, ces trois formes de capital classique (physique, humain, naturel) doivent respectivement être améliorées, développées et protégées. Pour Dubois (1997), l'amélioration du capital physique passe par une privatisation des entreprises publiques en vue de faire prévaloir les contraintes de rentabilité, mais aussi par un soutien apporté au développement des PME²⁷⁴ et au tourisme écologique. En ce qui concerne le développement du capital humain, l'auteur montre que si le système éducatif est de qualité (taux de scolarisation de 80%), ce n'est pas le cas du système de formation professionnelle. Celle-ci doit, selon lui, être adaptée au nouveau contexte pour encourager le développement des PME. Enfin, s'agissant de la protection du capital naturel, l'idée est d'encourager l'éco-

²⁷³ Nous excluons catégoriquement l'hypothèse d'un acquéreur qui serait issu d'un autre village et qui viendrait habiter dans le village où se trouve la maison. Son intégration serait difficile à réaliser puisque aux Comores – en raison du caractère matriarcal de la société – chaque individu est identifié par rapport au village de sa mère (*cf.* section 1.1.1.1).

²⁷⁴ Dubois (1997) montre que les PME pourraient se développer autour des produits susmentionnés dans le cadre de l'artisanat. Elles pourraient viser, d'une part, de petites activités d'import-substitution, et d'autre part, des activités qui valorisent le savoir faire traditionnel pour répondre aux besoins d'apparat des cérémonies locales.

tourisme²⁷⁵ qui s'intègre dans un double objectif : le développement durable et la réduction de la pauvreté. Le premier respecte les environnements naturels et culturels, et le second suscite des retombées économiques qui touchent directement la population.

3.3.2. Les limites d'une synergie entre capital social et capital classique

S'agissant des limites de cette forme de capital social des Comores, nous pouvons émettre plusieurs observations qui se situent à deux niveaux. Le premier concerne la nature et le fonctionnement même des éléments constitutifs de ce capital social tel qu'il a été défini par Dubois. Le deuxième niveau a trait à l'efficacité de ce capital, et donc à sa contribution à la croissance et à la lutte contre la pauvreté.

3.3.2.1. Les obstacles inhérents aux éléments constitutifs du capital social aux Comores

Nous avons vu que le capital social aux Comores est composé principalement des associations villageoises, des fonds des migrants et du grand mariage. Toutefois, il convient de remarquer que le dénominateur commun de ces trois facteurs est le dispositif des fonds migrants. Ces derniers financent en grande partie les activités des associations villageoises, de même que les festivités liées au grand-mariage. Ainsi, l'argumentation développée par Dubois en vue de relancer la croissance s'appuie sur deux éléments clés : la réalisation des investissements communautaires productifs et l'appui au secteur privé (soutien des PME), cela par le biais de ces transferts. Cependant, plusieurs contraintes subsistent par rapport à ces fonds, ce qui doit nous conduire à relativiser l'exploitation de ces transferts à des fins de développement. Parmi ces contraintes, trois nous semble pertinentes.

²⁷⁵ Dubois (1997) relève que les Comores, à l'instar d'autres petites économies insulaires, sont riches d'un patrimoine naturel extrêmement diversifié qui confère à l'ensemble des îles une originalité particulière. Il souligne notamment la présence de nombreux sites naturels (plages, îlots, lacs, chemins de randonnées, le volcan Karthala, etc.), d'espèces uniques en ce qui concerne la faune (cœlacanthes, tortues marines, roussettes de Livingstone, makis, dugons, dauphin, etc.) et la flore (les fleurs à parfum, les orchidées, les mangroves, les plantes d'ornement, les variétés d'arbres fruitiers, etc.). Il note cependant que ce patrimoine doit être protégé puisqu'il est en lente dégradation en raison de la poussée démographique et de la résistance de la population à la montée de la pauvreté.

- D'abord ces flux sont privés et s'effectuent sur la base d'un choix individuel. Ainsi, parvenir à les canaliser, encore plus à les capter, ne serait pas quelque chose d'aisé, surtout quand on fait face à des institutions étatiques faibles en lesquelles la population n'a pas confiance (*cf.* chap. 2). A cela s'ajoute le fait que la mobilisation de ces fonds et leur transfert sont motivés principalement par des considérations familiales. En effet, selon une enquête réalisée en 2007 par l'Agence française de développement (AFD), citée par Imani (2011, p. 125), « *la répartition du volume d'envois de fonds selon l'utilisation finale fait apparaître une forte proportion destinée à l'aide familiale (77%). La priorité accordée à l'aide familiale (biens et services de première nécessité y compris les dépenses des festivités) s'explique par [le fait que] le migrant a une obligation morale et sociale d'améliorer les conditions de vie de sa famille et de répondre aux dépenses sociales. La consommation et la santé deviennent les postes de première destination des fonds* ». ²⁷⁶

Par conséquent, une mise en commun anonyme de ces fonds, en vue de réaliser des projets d'intérêt général, serait difficilement envisageable, et cela quelles que soient les incitations qui seraient proposées. D'autant plus que, parmi les ménages qui reçoivent ces envois de fonds extérieurs, c'est la catégorie des inactifs qui reçoit la plus forte proportion (Imani, 2011).

- Ensuite, la réalisation des projets communautaires est certes une bonne chose dans le sens où elle permet d'améliorer les conditions de vie des ménages restés au village, ²⁷⁷ d'autant plus que les cibles privilégiées dans ces réalisations sont presque les mêmes que celles financées par l'aide projets (écoles, dispensaires, routes etc.). Ce cas de figure nécessiterait une meilleure coordination entre l'aide projets et les réalisations communautaires. Or, il importe de souligner que ces investissements communautaires s'inscrivent dans un cadre de rivalités villageoises (voire même entre quartiers). En d'autres termes, il s'agit d'investissements qui s'effectuent sur la base d'un repli identitaire, et ce pour la gratification et l'honneur du village.

²⁷⁶ Cette même enquête précise que l'utilisation du reste des fonds est affectée à l'immobilier (13%) et à l'investissement (10%).

²⁷⁷ Selon Axus (2007), les investissements communautaires ont porté d'abord sur la mosquée, le foyer, la voirie et les routes. Ils ont porté ensuite sur les centres de santé, les écoles, etc. Et ils ont porté plus récemment sur de l'électrification, la téléphonie, l'adduction d'eau et parfois la radio ou même la télévision.

Ces rivalités excluent tout compromis susceptible de réaliser un projet commun permettant soit de le rentabiliser, soit d'effectuer des économies d'échelles. Et pourtant, ce sont des villages souvent séparés de quelques centaines de mètres. Par conséquent, ces projets communautaires manquent souvent de pertinence et de cohérence. Ils sont en grande partie d'une efficacité et d'une pérennité insuffisante dans la mesure où ils s'inscrivent dans une compétition non rationnelle. Pour s'en convaincre, nous pouvons à titre d'exemple citer le rapport de mission (2011)²⁷⁸ des maires de la Seine Saint-Denis élaboré à Moroni. Ce rapport relève qu'à chaque village on trouve de nombreux projets surdimensionnés. Ces derniers concernent souvent des postes de santé, des écoles ou des foyers dont la communauté villageoise peine à finaliser les chantiers, encore plus à les équiper ou à assurer leurs fonctionnements.

Face à ce constat, « *certain intellectuels comoriens critiquent de plus en plus le communautarisme villageois qu'ils considèrent comme étant un facteur de désunion nationale. Ce communautarisme aurait tendance à privilégier les intérêts du village au détriment des intérêts généraux ou des collectifs plus large, la région, l'île et la nation* » (Mahamoudou, 2009, p. 61).

Selon Elabadawi (2007)²⁷⁹, « *ce communautarisme est par ailleurs considéré, par certains organismes et agents de développement comme étant une entrave aux programmes de développement local qui, pour des raisons d'économie d'échelle, nécessitent une articulation de l'échelle villageoise avec les échelles régionales et nationale* ».

- Enfin, si les pistes préconisées par les travaux de Dubois (1997) en termes de mise en valeur des potentialités locales demeurent pertinentes, leurs modes de financement restent cependant discutables. Le soutien au secteur privé dans l'optique de répondre à la demande domestique liée aux festivités coutumières se trouve confronté à de nombreuses contraintes, plus précisément celles liées à la sécurisation de la propriété foncière qui, en conséquence, renvoie de

²⁷⁸ Cité par le quotidien comorien Al-watwan N° 1680 en date 04/01/2011.

²⁷⁹ Cité par Mahamoudou (2009, p. 62).

nouveau au problème de garantie bancaire (cf. section 2.1). Il convient de rappeler que cette question touche aussi bien le secteur de la construction d'habitation que celui de tous les investissements immobiliers et agricoles.

3.3.2.2. *Les effets pervers du capital social : le cas des Comores*

Ici, notre démarche consiste à mettre en relief les effets pervers du capital social aux Comores. Si en théorie, de nombreux travaux relèvent les effets positifs et négatifs du capital social, il convient de souligner que dans la pratique seuls les effets positifs sont souvent mis en avant par les institutions internationales notamment la Banque mondiale. Autrement dit, le capital social est souvent appréhendé – dans le cadre des politiques de développement – principalement sous l'angle d'un vecteur rehaussant l'efficacité des interrelations sociales. Rappelons brièvement cet aspect positif du capital social tel qu'il est perçu dans la littérature notamment celle de la Banque mondiale avant de montrer ses effets pervers dans le cas des Comores.

Les effets du capital social sont considérés comme bénéfiques dans le sens où ils engendrent des externalités collectives (Collier, 1998). En effet, dans un réseau, le capital social profite à tous ses membres et permet plus de coopération entre ses membres. Pour Putnam (1993, p. 37), « *le capital social existant dans les normes et les réseaux d'engagement civique semble être une condition préalable au développement économique ainsi qu'à l'efficacité des gouvernements* ». Cette conclusion est le résultat d'une étude empirique où l'auteur assimile les institutions et leurs effets au capital social. En identifiant le capital social aux « *caractéristiques des organisations sociales, telles que sont les réseaux, les normes, et la confiance, qui facilitent la coordination et la coopération en vue d'un profit mutuel* », Putnam (1993, p. 36) met l'accent sur ces réseaux sociaux qui, selon lui, développent la confiance et instituent des normes solides telles que la réciprocité. Cette conception du capital social va conduire Putnam (1995) à classer les pays selon l'importance de capital culturel dont ils sont dotés. Ainsi, il met en exergue une dynamique économique positive que créent les interactions sociales entre la société civile et le gouvernement (Sirven, 2003).

Cette conception du capital social (de Putnam) est reprise par Collier (1998). Ce dernier propose de le désagréger en capital social gouvernemental et en capital social civil tout en assurant que les deux catégories de capital peuvent être substitués et compléments l'un

de l'autre.²⁸⁰ Cette approche de Collier (1998) est fondamentale dans le sens où elle a permis l'affiliation du capital social dans le domaine institutionnel. En d'autres termes, grâce aux attributs gouvernementaux et civils du capital social, la dichotomie entre institutions formelles et informelles a été recouverte par Collier (1998). Cette vision de Collier – enrichie par Uphoff (1999, 2000)²⁸¹ –, servira de référence à la Banque mondiale dans le cadre de sa politique de développement. Plus précisément, la Banque mondiale va lancer – dans le cadre du mode du développement participatif – un programme de recherche comparative sur les institutions locales et le capital social. L'idée sous jacente à cette démarche est que le développement doit, selon la Banque mondiale, renforcer à la fois les institutions et promouvoir le capital social sur lequel il s'appuie. Dans sa démarche, la Banque mondiale identifie différents types d'institutions parmi lesquelles : les institutions de gestion communautaire ; la société civile ; et les institutions décentralisées (Imani, 2011).

Nous nous proposons, dans le cas des Comores, de montrer brièvement le fonctionnement de ces trois catégories d'institutions pour faire ressortir les effets pervers du capital social dans l'économie.

- **En ce qui concerne les institutions de gestion communautaire**, nous nous limitons dans notre analyse à un seul bailleur, la Banque mondiale qui est le premier créancier multilatéral des Comores (*cf.* annexe 16). Cette dernière a mis en place aux Comores de « nombreux projets de développement qui tirent, au niveau local, leur dynamisme de l'inclusion dans des réseaux sociaux. Des réseaux traditionnels basés sur les liens familiaux ou villageois et des réseaux de solidarités nouvelles créés pour le fonctionnement des projets » (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003, p. 149). Parmi ces projets figure celui du Fonds d'Appui au Développement communautaire (FADC). Celui-ci a pour objectif d'aider les villages à créer des infrastructures en s'appuyant sur le réseau associatif existant. Le village porteur du projet doit - conformément aux accords qui lient le comité de pilotage du village au FADC - contribuer à hauteur de 20% au financement du projet. Le FADC a eu d'importantes

²⁸⁰ Selon Collier (1998), le capital social civil désigne les institutions de la société civile, c'est-à-dire toutes les institutions qui ne rentrent pas dans le cadre gouvernemental.

²⁸¹ Selon Sirven (2003), Uphoff (1999, 2000) parvient à distinguer la partie du capital social qui se réfère aux règles (civiles et gouvernementales) et celle qui intéresse les organisations ; cette scission effectuée par Uphoff (1999, 2000) confère au capital social un caractère multiforme.

retombées en termes de création de projets villageois sur l'ensemble des trois îles (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003 ; Imani, 2011). Cependant, nous estimons que le succès indéniable du FADC est principalement dû à la notion d'appartenance communautaire – incarnée par le village – qui prime sur l'ensemble de la collectivité. En d'autres termes, ce projet FADC a bien fonctionné puisqu'il s'appuie avant tout sur le réseau et l'identité villageois. Ce dernier aspect est confirmé par un membre du comité du pilotage du village de Dzahani situé dans la sous-région de Washili ya Mboini (cf. carte 6, chap. 7) dans l'île de Ngazidja. Nous lui avons posé la question suivante :

Pourquoi étiez-vous très actif dans la mise en œuvre du projet relatif à la construction de la route du village financée par le FADC alors que vous vous êtes désintéressé du projet d'adduction d'eau – financé par l'Union européenne – qui regroupe plusieurs villages de la région ?

« Partout où je me trouve, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, mon honneur est intimement lié à celui de mon village. Par conséquent, je dois participer activement à son développement et à son rayonnement. En revanche, bien que le projet d'adduction d'eau soit important pour la région, il appartient à tout le monde y compris les autorités insulaires et étatiques ».

Entretien du 11 avril 2013.²⁸²

Ainsi, il importe de souligner qu'en raison des rivalités villageoises, de nombreux projets de développement financés par les institutions internationales peinent à se concrétiser. Mais le plus grave est que d'autres projets ayant abouti grâce à l'appui technique et financier des bailleurs ne sont pas opérationnels pour les mêmes raisons, c'est-à-dire, celles liées au repli

²⁸² Entretien réalisé auprès d'un grand notable du village de Dzahani. Ce dernier était membre du comité de pilotage du village lors de la construction de la route, par le FADC, qui désenclavait le village. Il faisait également parti d'un autre comité de pilotage chargé de faire le suivi pour la construction au village d'une école primaire financée par l'Union européenne.

identitaire. Ce point de vue est confirmé par le président du comité de pilotage du projet d'adduction d'eau susmentionné. Nous lui avons posé cette question :

Comment expliquez-vous le fait qu'un projet aussi vital pour la population et qui a mobilisé des fonds importants de la part de l'Union européenne ne soit pas encore opérationnel alors qu'il est achevé depuis longtemps ?

« A mon humble avis, ce blocage s'explique par plusieurs facteurs. Mais il faut savoir surtout qu'il s'agit là d'une nouvelle expérience, une nouvelle approche. Un projet porté par toute une région de 16 villages et dont les bénéficiaires directs sont les 6 villages côtiers, c'est louable, mais aussi inhabituel chez nous. Vous savez très bien que sur le plan social, le Comorien s'identifie naturellement par son village d'origine avant même sa région ou le pays. De nature, les Comoriens réussissent mieux les projets communautaires locaux portés par le village que ceux à caractère régional portés par un groupement de plusieurs localités. Les rivalités et les conflits inter-villageois, alimentés par les « égo » des uns et des autres, constituent la plupart du temps la source principale de blocage ou d'échec des projets financés par les bailleurs. Et cela affecte notamment les structures de gouvernance. Malheureusement, c'est ce qui se passe dans le cas précis de ce projet d'adduction d'eau de la région de Washili, c'est la structure de gouvernance mise en place qui fait défaut. Elle souffre d'un manque criant de volontariat et d'engagement effectif, aussi bien de la part des responsables élus pour assurer la gouvernance qu'au niveau de la communauté elle-même. C'est dire combien l'organisation sociale de la communauté comorienne est extrêmement complexe et difficile à appréhender ».

Entretien du 25 juin 2013.²⁸³

²⁸³ Entretien réalisé auprès d'un ancien président du comité de gestion du projet d'adduction d'eau de la région de Washili (CGE). Ce projet, qui a débuté en 2009 et a pris fin en 2012, est financé principalement par l'Union européenne à hauteur de 1.362.201 Euro. La répartition du financement est la suivante : Union européenne 75%, Gouvernement comorien 20%, communauté bénéficiaire 5%.

- **S’agissant de la société civile aux Comores**, elle peut être assimilée au capital social englobant les normes et les valeurs partagées par la population. Cette forme de capital social est une des formes - proposées par Rodgers (1994), cité par Sirven (2003) - que peuvent adopter les institutions.²⁸⁴ Comme indiqué plus haut, elle inclut entre autres « *les associations villageoises et de quartiers [...], les associations de développements et les réseaux financiers (sanduks, caisse de crédit solidaire, MECK), les règles d’héritage notamment à l’égard des femmes (dot de la maison), les réseaux familiaux et relations avec les migrants (transferts), les obligations communautaires, les traditions sociales (grand mariage) etc.* » (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003, p. 145).

En s’intéressant à la contribution de cette forme de capital social civil dans la croissance économique – et donc à sa capacité à relayer les actions de l’APD –, cela revient à s’interroger sur son efficacité et son dynamisme. Examinons les limites de ce capital social civil en reprenant deux exemples utilisés par les auteurs susmentionnés lorsqu’ils montreraient l’importance des liens sociaux dans la réussite des initiatives de développement au niveau local.

Le premier exemple concerne les Sanduks qui sont des caisses villageoises destinées à faciliter l’accès au crédit pour les populations les plus défavorisées. Nous avons noté que ces caisses avaient pour objectifs de promouvoir le secteur privé en soutenant notamment les micro-entreprises (*cf.* section 2.1.3). Si le taux de remboursement des crédits observés dans ces *Sanduks* avoisinait les 99 % de 1994 à 1998 (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003), il importe de souligner que vingt ans après leur lancement, la grande majorité de ces caisses villageoises ont fait faillite à cause du niveau élevé des impayés (*cf.* section 2.1.3). A Ngazidja, leur nombre est passé de 55 à 25 de 1993 à 2013. De plus, selon un responsable de réseau Sanduk à qui nous avons interviewé lors de notre enquête de terrain, sur les 25 sanduks existant, 13 ont été créés depuis 2009. La faillite de nombreux *sanduks* s’explique

²⁸⁴ Rodgers (1994) montre que les institutions peuvent être appréhendées par les différentes formes qu’elles adoptent : (i) les organisations, dont font partie les firmes, les syndicats et l’Etat, (ii) les institutions formelles, telles que les contrats, les règles qui régissent les accords de négociations, etc., (iii) les institutions informelles qui se fondent sur des mécanismes implicites, des procédures ou des modes de comportement diffusés ou acceptés par les parties concernées, (iv) les règles sociales formelles qui incluent les droits et les devoirs édictés par la puissance publique, et (v) les règles sociales informelles qui englobent les normes et les valeurs partagées par une collectivité donnée (Ballet et Guillon, 2003).

essentiellement par un détournement de prêts à des fins coutumières. Cette analyse nous a été confirmée par un responsable de réseau sanduks à qui nous avons posé la question suivante :

Qu'est ce qui explique selon vous la fermeture de certains sanduks ?

« En se lançant dans la création des micro-entreprises à partir des financements des sanduks, la population n'avait qu'une seule idée en tête, faire le maximum d'argent en vue de réaliser plus tard un grand mariage qui serait qualifié d'unique en termes de consommation. Ceci a mis en difficulté de nombreux sanduks en raison des impayés accumulés par de nombreux clients. Aujourd'hui, nos relations avec la BCC se sont fortement détériorées au point que cette dernière envisage de ne pas accorder d'agrément aux Sanduks existants».

Entretiens du 14 mars 2013.²⁸⁵

Le deuxième exemple, – utilisé aussi par Abdallah, Dubois et Proussard (2003) pour montrer que le capital social, lorsqu'il est mis en synergie avec les autres formes de capital (physique, financier, humain), peut contribuer à la croissance –, est le réseau MECK. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce dernier met l'accent sur la participation de la population et facilite l'accès au crédit pour les micro-entreprises. Bien que les difficultés du réseau MECK sont moindres comparé au réseau *Sanduks*, il convient de souligner que son affaiblissement est imputable aux contraintes coutumières auxquelles chaque comorien doit faire face (*cf.* section 2.1.3). Lors de nos investigations, nous avons relevé que les villages (ou villes) où les MECK sont en grande difficulté, sont aussi les villages où la coutume est très forte. Ce point de vue a été confirmé par un responsable de la MECK de Moroni à propos des difficultés de la MECK de Fumbuni, une ville très conservatrice (*cf.* section précédente 2.3.3.2).

²⁸⁵ Entretien réalisé auprès d'un responsable de réseau Sanduks aux Comores.

« Si la MECK de la ville de Fumbuni reste en tête des MECK en difficulté, il n'y a rien d'étonnant puisque c'est aussi dans cette ville où le coût du grand mariage demeure le plus élevé ».

Entretien du 17 mai 2013.²⁸⁶

Ainsi, ces deux exemples relatifs aux réseaux financiers (Sanduks et MECK) qui montrent l'importance des liens sociaux doivent nous conduire à relativiser les effets bénéfiques du capital social aux Comores.

- **Enfin, s'agissant des institutions décentralisées, celles-ci ont été lancées depuis l'adoption de la constitution de 2001.** Pour les bailleurs, la décentralisation du processus de décision et des ressources contribue à une utilisation plus efficace de ces dernières et à plus de transparence. Elle est aussi perçue par les institutions internationales comme étant la solution au repli identitaire qui caractérise la communauté comorienne. Nous analyserons de manière plus détaillée les limites de cette approche dans le chapitre 7. Bien que ce processus de décentralisation ait mobilisé d'importants fonds émanant des donateurs – notamment l'union européenne, le PNUD et la coopération française –, nous verrons qu'en raison des rivalités traditionnelles entre les villages, ce processus sera freiné et n'apportera pas en conséquence les résultats escomptés.

En définitive, au vu des exemples montrés plus haut, nous estimons que dans le cas des Comores, les effets bénéfiques du capital social sont très discutables. Le capital social constitue dans de nombreux domaines un réel handicap pour le développement économique du pays, et tout particulièrement dans le domaine de la gouvernance pourtant indispensable pour l'efficacité de l'APD. En effet, le capital social, véhiculé globalement par les institutions coutumières, affaiblit les institutions formelles ou étatiques (*cf.* chap.5). De ce fait, nous nous demandons si cette forme de capital social, telle qu'elle est vécue aux

²⁸⁶ Entretien réalisé auprès d'un responsable de la Meck de Moroni.

Comores, peut véritablement être mobilisée pour compléter le capital classique. Cette interrogation est partagée par un responsable national du PNUD aux Comores à qui nous avons posé la question suivante :

Quelle place, selon vous, les institutions coutumières doivent-elles occuper dans le développement économique et social du pays ?

« Si du point de vue social, les institutions coutumières jouent un rôle prééminent en termes de paix sociale au niveau des villages, il serait difficile en revanche de les prendre comme fer de lance d'un point de vue économique. Pour ce dernier aspect, nous devons au contraire réfléchir sur la manière de les contourner. Depuis l'étude Dubois (1997), beaucoup de tentative visant à prendre en compte les institutions locales ont été faites mais elles ont globalement échoué en raison d'un fort repli identitaire ».

Entretien du 15 mai 2013.²⁸⁷

Au total, dans le cas des Comores, il serait pertinent d'approfondir les relations de substitution et de complémentarité entre le capital social gouvernemental et le capital social civil. Les interrelations entre ces deux catégories de capital social (gouvernemental et civil) doivent être interprétées dans le deux sens. En effet, dans le cas des Comores, le capital social civil ne peut être perçu uniquement comme une bonne institution. Si pour Narayan (1999), cité par Sirven (2003, p. 70), le « *capital social lui confère un impact systématiquement positif (quand il existe) et ne reconnaît des effets négatifs que lorsqu'il est absent* », aux Comores, nous estimons que la situation est toute particulière. L'ambivalence du capital social, relevée par Abdallah, Dubois et Proussard (2003) est très pertinente, même si elle mérite selon nous d'être revisitée. Au niveau micro-global, le capital social présente des effets négatifs caractérisés par l'implosion de la fédération des Comores à travers les éléments regroupés dans le tableau 11 ci-après. Ces éléments sont tirés à partir de l'analyse d'Abdallah, Dubois et Proussard (2003). Au niveau micro-local, ces auteurs montrent que le capital social présente des effets positifs à travers les us et coutumes sociales et les valeurs qui les sous-

²⁸⁷ Entretien réalisé auprès d'un responsable national du PNUD aux Comores.

tendent. Selon ces auteurs, les associations de développement et les réseaux financiers constituent aussi un capital social récent ayant des effets bénéfiques (cf. tableau 10 ci-après).

Tableau 10: L'ambivalence du capital social aux Comores

Niveau	Éléments qui caractérisent le capital social	Effets du capital social
Micro-local des villages	<p>Capital social traditionnel incarné par les us et coutumes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - grand-mariage, - association culturelles, - cérémonies religieuses, - etc. 	Effets positifs
	<p>Capital social récent constitué par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les associations de développement, - les réseaux financiers (Meck, Sanduks) et - les opérations du FADC 	
Micro-global de la relation inter-îles	<p>Destruction du capital social liée à la déchirure dans les relations inter-îles en raison des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - arrêt de la croissance, - pauvreté, - inégalité, - crise institutionnelle et politique, - érosion de la confiance dans les institutions fédérales, - partage inégale dans les stratégies de développement, - méfiance entre les îles, - etc. 	Effets négatifs

Source : présentation de l'auteur à partir des éléments tirés d'Abdallah, Dubois et Proussard (2003)

Dans ce tableau, nous avons présenté globalement l'ambivalence du capital social aux Comores tel qu'il est analysé par Abdallah, Dubois et Proussard (2003). D'un côté, nous avons le niveau micro-local des villages qui présente des effets positifs du capital social et qui peut en conséquence soutenir la croissance économique. De l'autre côté, nous avons le niveau

micro-global de la relation inter-îles qui présente des effets pervers du capital social et qui par conséquent peut être source de frein à la croissance.

Partant de ce constat, ces auteurs proposent de « *réconcilier la double dimension micro-locale et macro-globale du capital social pour déboucher sur une reprise de la croissance au niveau global en veillant à ce que les fruits correspondants soient bien redistribués de manière équitable au niveau local. D'autant plus que c'est sur le dynamisme des initiatives locales qu'il faut s'appuyer pour engendrer la croissance* » (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003, p. 147).

Pour y parvenir, ces auteurs proposent de parvenir à « *des mécanismes de décision politiques qui permettraient, en respectant les aspirations de chaque île, de créer de nouvelles solidarités inter-îles et de retisser des liens sociaux sur la base des aspects culturels communs. En termes économiques, cela demande de revoir à travers l'articulation des aspects micro-économiques, situés au niveau de chaque île, et macro-économiques au niveau de l'ensemble des îles, tous les mécanismes d'échange et de redistribution* » (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003, p. 147).

Cette approche de l'ambivalence du capital social ainsi que les solutions avancées par ces auteurs nous semblent pertinentes. Cependant nous estimons que l'échelle micro-locale des villages mérite d'être approfondie. Ce niveau local est selon nous plus complexe qu'il n'y paraît dans le sens où il présente certes des effets positifs mais comporte aussi de nombreux effets néfastes pour l'activité économique. Nous proposons, dans le tableau 11 ci après, de mettre en exergue l'ambivalence du capital social au niveau du micro-local des villages. Le but est de dégager les effets néfastes du capital social micro-local des villages afin d'en évaluer ses conséquences sur l'efficacité de l'aide et le développement du pays dans son ensemble.

Tableau 11: L'ambivalence du capital social au niveau des villages

		Niveau micro-local des villages
Eléments qui caractérisent le capital social		<p>Le capital social traditionnel est constitué par les us et coutumes :</p> <p>le grand-mariage ; les associations culturelles ; les cérémonies religieuses ; etc.</p>
		<p>Le capital social récent est constitué par : les associations de développement ; les réseaux financiers (Meck, Sanduks) ; les opérations du FADC ; etc.</p>
Effets	Positifs	<ul style="list-style-type: none"> - les hommes accomplis gèrent les litiges qui opposent les familles. - les hommes accomplis règlent les conflits fonciers intra-villageois. - les hommes accomplis sont garants de la cohésion et de la paix sociale du fait qu'ils sont investis en toute légitimité pour diriger le village. - construction des infrastructures (routes, écoles, postes de santé, foyers, etc.) - solidarité intergénérationnelle voulue et entretenue par les institutions coutumières incarnées par le village - les festivités coutumières font office de redistribution de revenus.
	Négatifs	<ul style="list-style-type: none"> - les rivalités villageoises se traduisent souvent par des dégâts matériels et des pertes humaines. - les rivalités villageoises freinent souvent la réalisation de projets communs entre les villages (absence d'économie d'échelle), y compris ceux financés par l'APD. - les projets d'infrastructures (villageoises) sont souvent surdimensionnés et restent pendant longtemps dans un état d'inachèvement, voire même d'abandon total. - dans l'exercice de leurs fonctions, les autorités publiques se réfèrent souvent à leur village plutôt qu'aux institutions légales. Plus grave encore, les communautés villageoises défient les autorités légales dans tous les domaines. - le patrimoine foncier est géré entièrement par les communautés villageoises au point que la localisation des projets, y compris ceux financés par l'APD, nécessite l'aval des hommes accomplis. - les villages couvrent tout acte répréhensible commis contre l'Etat par un des leurs (comme les actes de détournement des fonds public, d'atteinte à la sureté de l'Etat, etc.).

Source : présentation de l'auteur.

En partant de ce constat relatif aux effets néfastes du capital social des villages, nous nous demandons si la présence du capital social civil n'est pas plutôt à l'origine de la faiblesse des institutions gouvernementales et au manque d'efficacité de l'Etat Comorien. Or, comme

nous l'avons montré précédemment (*cf.* section précédente), les politiques d'aide ne prennent pas souvent en compte les spécificités locales et ce malgré leurs déclarations d'intention. En d'autres termes, les donateurs reposent davantage leurs stratégies de mise en œuvre des politiques d'aide sur les institutions formelles. Le chapitre qui suit (chapitre 7) est une étude de cas qui illustre cette idée. Malgré la volonté affichée par les bailleurs dans le processus de décentralisation, celui-ci sera confrontée à de nombreux obstacles d'ordre coutumier.

Conclusion

Après avoir présenté l'organisation et le fonctionnement des institutions coutumières, nous avons mis en relief le lien qui existe entre ces institutions et l'efficacité des politiques d'aide. Nous avons montré ensuite comment les institutions coutumières contribuent à freiner l'épanouissement du secteur privé, à compromettre la gestion de l'aide programme ainsi que la viabilité des projets financés par l'aide. Nous avons montré enfin l'échec de tous les mouvements (associatifs, politiques et religieux, villageois) ayant voulu réformer ou supprimer les institutions coutumières. Cette impossibilité à réformer (encore moins à supprimer) les institutions coutumières – qui comme indiqué plus précédemment représentent une forme de capital social – a conduit certains travaux [Dubois (1997, 2000), Abdallah, Dubois et Proussard (2003)] à les valoriser en montrant qu'elles sont susceptibles de compléter le capital classique. Le but de cette démarche est de créer une synergie entre les deux catégories de capital (social et classique) capable de réduire la pauvreté qui demeure un des principaux objectifs de l'APD.

Cependant, si le capital social – tel qu'il a été précédemment défini – présente des effets positifs, nous avons vu qu'il comporte également de nombreux effets négatifs au niveau micro-local des villages. Ces effets compromettent l'efficacité de l'APD, et donc le développement économique du pays compte tenu de l'importance de l'APD dans le pays. Nous illustrons ce dernier aspect par une étude de cas (*cf.* chap. 7) relative au processus de décentralisation. Ce processus perçu comme charnière pour les Comores et ayant obtenu un appui financier important de la part des bailleurs est confronté aux rivalités villageoises et à la réalité des contraintes coutumières dans sa mise en œuvre.

Chapitre 7 : La décentralisation : une solution face au poids des institutions coutumières ?

Introduction

Nous avons montré dans le chapitre cinq que la faiblesse des institutions formelles - sur lesquelles sont basées les politiques d'aide - s'explique en partie par le peu d'intérêt que les communautés villageoises accordent à ces institutions formelles. Nous avons aussi montré (*cf.* chap. 6), de manière générale, que les institutions coutumières compromettent l'efficacité des politiques d'aide en paralysant le secteur privé, en amplifiant les détournements de l'aide programme, en influençant négativement les localisations des projets financés par l'APD, et en produisant des effets négatifs du capital social au niveau micro-local des villages.

Dans le présent chapitre, il sera question d'une étude de cas portant sur un projet relatif au processus de décentralisation aux Comores. Ce projet, financé par les institutions financières internationales, est considéré par ces dernières comme déterminant pour la dynamique économique du pays. L'objet de ce chapitre est de montrer de manière plus détaillée la force de résistance des institutions coutumières face à ce projet, pourtant considéré comme charnière pour le développement du pays à tous les niveaux.

Pour y parvenir, nous allons procéder en trois temps.

Dans une première section, nous montrons en quoi le projet relatif à la décentralisation aux Comores est considéré comme déterminant pour la dynamique économique du pays. Dans une deuxième section, nous montrons les obstacles qui émanent des institutions coutumières pour sa mise en œuvre. Dans une troisième section, nous montrons les limites des politiques d'aide en matière de décentralisation.

1. Les facteurs justificatifs de la décentralisation aux Comores

Après avoir montré l'échec des politiques d'aide aux Comores en nous appuyant sur l'aide programme ou l'aide projet de manière générale, nous nous attelons ici à montrer les raisons ayant conduit les bailleurs de fonds, ainsi que la communauté internationale, à considérer le projet relatif à la décentralisation aux Comores comme déterminant pour le redressement économique du pays. Pour y parvenir, nous procédons en deux sous-sections. La première consiste à situer le contexte de la décentralisation d'un point de vue historique au niveau du pays. La deuxième sous-section vise à présenter les facteurs ayant conduit les bailleurs à imposer la décentralisation.

1.1. Le contexte institutionnel de la décentralisation : aperçu historique

Avant de présenter un aperçu historique de la décentralisation aux Comores, nous nous proposons d'abord de donner quelques définitions et caractérisations du concept de décentralisation.

1.1.1. Définition du concept de « décentralisation »

Le terme « décentralisation » recouvre des réalités multiples, diverses, qui contribuent à configurer des systèmes d'actions publiques, des modes d'organisation territoriaux et des formes démocratiques très diversifiées. Ainsi, elle engendre un processus complexe de distribution de pouvoir entre les autorités centrales et locales. Au sens juridique, Eisenmann (1958) - cité par Baguenard (2004, p. 12) - montre que la décentralisation « suppose l'existence d'une pluralité de centres autonomes de décision, exige que des organes locaux aient la maîtrise juridique de leurs activités, c'est-à-dire qu'ils soient libres de prendre, dans le respect des lois et règlements, la décision qu'ils veulent ».

Ainsi, la décentralisation peut prendre plusieurs formes : déconcentration ; délégation ; et décentralisation intégrale. Toutes les trois sont issues d'une décentralisation verticale du

gouvernement²⁸⁸. Nous allons faire une présentation critique de ces trois formes de décentralisation avant de préciser celle à laquelle aspirent les collectivités territoriales aux Comores.

En ce qui concerne la déconcentration, elle « *consiste à transférer l'exercice de pouvoirs des autorités centrales de l'Etat vers d'autres autorités qui demeurent hiérarchiquement subordonnées* » (Diederichs et Luben, 1995, p. 3). Il s'agit plus précisément d'un transfert vers la base des seules responsabilités administratives. Cette forme de décentralisation a plusieurs avantages : elle atténue les excès du centralisme en rapprochant l'administration de l'administré ; elle améliore la fourniture des services publics au niveau local ; elle permet aussi à l'Etat - à travers ses représentants locaux - d'adapter ses orientations politiques en tenant compte des réalités du terrain et des aspirations des populations. Cependant, bien qu'il résulte de cette forme d'organisation une certaine distribution du pouvoir, il importe de préciser que peu de décisions peuvent être prises sans en référer aux autorités centrales. En d'autres termes, les compétences déconcentrées relèvent toujours de l'Etat central et non des entités locales. Par conséquent, ces dernières restent assujetties à l'Etat qui - en tant qu'autorité hiérarchiquement supérieure - peut remettre en cause les décisions prises au niveau local. S'il est vrai que cette forme d'organisation permet une bonne répartition de tâches entre, d'une part, le niveau central de décision, et d'autre part, le niveau local d'exécution, il convient de souligner que la déconcentration ne permet pas de libérer les initiatives locales au profit du développement des collectivités. Ceci s'explique par le fait que les citoyens des collectivités concernées ne sont pas associés dans les prises de décisions politiques de leur localité. Par conséquent, une telle forme de décentralisation s'inscrit à l'encontre du principe de « liberté » défendu par Burdeau (1967). Or, pour ce dernier, la notion de liberté reste l'essence de la décentralisation. De ce fait, la déconcentration est considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation. Cette absence de liberté au sein du dispositif est un des facteurs majeurs ayant conduit les autorités locales comoriennes à rejeter cette forme d'organisation. Nous verrons plus bas d'autres facteurs qui expliquent pourquoi la déconcentration a toujours été en décalage avec la réalité comorienne.

²⁸⁸ Il existe cependant une autre forme de décentralisation appelée horizontale qui consiste en une répartition du pouvoir entre diverses institutions situées au même niveau.

S’agissant de la délégation, c’est une forme plus avancée de décentralisation comparée à celle de la déconcentration. Elle permet à l’Etat central de transférer certains pouvoirs décisionnels aux responsables locaux. Cependant, le gouvernement central peut à tout moment passer outre les décisions des collectivités en reprenant les pouvoirs délégués. Cette forme de décentralisation a été pratiquée davantage dans les années 1970 et 1980 sous les régimes militaires au Burkina Faso, au Mali ou au Niger (Ouedraogo, 2006). Elle portait, selon cet auteur, le nom de « délégation spéciale ».

Quant à la dernière forme, c’est-à-dire la décentralisation intégrale, elle demeure la forme la plus complète de transfert de pouvoir (Rapport de développement humain, 1993). Elle consiste, selon ce rapport, à remettre le pouvoir décisionnel aux autorités locales et à leur accorder une entière autonomie vis-à-vis du gouvernement central. Elle permet aux collectivités locales d’élire leurs propres dirigeants, de percevoir leurs propres impôts, et de jouir de pouvoirs leur permettant de prendre des décisions d’investissements ou de développement local. Ainsi, à travers cette forme de décentralisation, la collectivité jouit d’une autonomie locale caractérisée par une personnalité juridique, des organes propres, et un contrôle du pouvoir central. La décentralisation intégrale – qui correspond à la décentralisation administrative la plus poussée – est celle qui sous-tend la plupart des décentralisations politiques. Cette forme de décentralisation correspond à celle que les Comores connaissent aujourd’hui et qui a été instituée par la loi fondamentale de décembre 2001. Malgré cette avancée théorique considérable, nous verrons plus bas que dans la pratique le processus peine à s’engager.

1.1.2. Aperçu historique de la décentralisation aux Comores

« La décentralisation est instinctivement perçue comme l’antonyme de la centralisation, c’est-à-dire l’antidote de la concentration en un lieu unique de toutes les activités et de tous les pouvoirs » (Baguenard, 2004, p. 8).

A travers ce passage, nous comprenons que la décentralisation en tant que notion ne révèle toute sa signification que si on la replace aussi bien dans son opposition que dans sa relation avec la centralisation. C’est de cette relation parfois ambiguë entre les deux termes

que la décentralisation devient, selon Baguenard (2004), un concept à géométrie variable. C'est une des raisons selon l'auteur qui fait que la plupart des acteurs politiques s'affirment favorables à la décentralisation. En d'autres termes, il s'agit de l'attachement à un mot, « la décentralisation », et non de l'adhésion à une doctrine. Ceci s'explique par le fait que chaque acteur politique situe selon Baguenard (2004, p. 9) « *le point d'équilibre souhaitable entre l'unité et la diversité à un niveau différent [au point que] sur le terrain politique la décentralisation est un concept inconsistant parce que trop malléable* ». C'est dans cet esprit que la décentralisation, telle qu'elle est vécue aux Comores depuis l'accession du pays à l'indépendance, prête à confusion, alors même qu'elle est au cœur de chaque constitution que le pays a connue. Pour illustrer ce propos, nous nous proposons d'interpréter - dans le cadre de la décentralisation - l'organisation et le fonctionnement des deux modèles de constitutions que le pays a connus jusqu'en 2001 : une constitution de type révolutionnaire et une autre de type fédéral.

En ce qui concerne la Constitution du 23 avril 1977, celle-ci se fixe comme objectif, aussi bien dans son organisation que dans son fonctionnement, l'autonomie des îles, des collectivités locales notamment celle des communautés villageoises (*cf.* chap. 5, section 2.1). Pour cela, elle stipule en son article 4 l'autonomie des collectivités locales en ces termes :

« *Le principe de la république comorienne est le pouvoir local ; ce qui signifie que l'organisation politique et administrative permet à chaque collectivité de décider elle-même des moyens financiers et matériels correspondant à ces questions. Les organes centraux, politiques et administratifs, ne traitent que des questions présentant un intérêt commun pour l'ensemble de la population de l'archipel et respectant l'autonomie de gestion des différentes collectivités locales et régionales* ».

Cet objectif de décentralisation du régime révolutionnaire sera globalement atteint (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007). En effet, outre le découpage territorial - en *bavu* (*cf.* figure 1) - proche des réalités comoriennes fondées sur le *mdji* (*cf.* chap. 6), des structures chargées de missions des services publics apparaissaient pour la première fois dans ces différents *bavu*. Plus exactement, il fut implanté dans chaque *bavu* « *des services sociaux, santé et éducation et des services techniques, agriculture, travaux publics, des centres de commerce en gros des denrées de première nécessité, des unités des forces publiques* » (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007, p. 23).

Cependant, il serait difficile de caractériser cette forme d'organisation et de fonctionnement d'une décentralisation intégrale en raison du mode de désignation des différents responsables qui administreraient les collectivités locales. Ces derniers ont été désignés de manière autoritaire par le régime révolutionnaire (Guébourg, 1993). A cela s'ajoute le fait que ces responsables locaux ont été subordonnés au Comité national populaire. Par conséquent, nous assimilons ce mode d'organisation et de fonctionnement, issu de la Constitution de 1977, comme étant plutôt une déconcentration ayant mis l'administration à la portée des citoyens. Cette expérience prend fin en mai 1978 suite à un coup d'Etat militaire qui renversa le Régime révolutionnaire.

Concernant l'expérience de décentralisation que le pays a connue sous le Système fédéral (1978-2001)²⁸⁹, elle mérite d'être revue. Nous avons montré qu'en optant pour des institutions à caractère fédéral, les autorités comoriennes *cherchaient à enrayer les tentations séparatistes bien ancrées au niveau des îles et orchestrées par les communautés villageoises* (cf. chap. 5, section 2.1). Nous avons aussi montré que l'ambition des autorités politiques était donc de parvenir à « *mettre en place des institutions capable de répondre à la spécificité de l'archipel en accordant une large autonomie à chaque île* » (cf. chap. 5, section 2.1). Malgré la volonté affichée - à travers ces différentes constitutions à caractère fédéral - de mettre en relief la décentralisation, celle-ci n'était qu'une réalité de façade (Riziki, 2001). Nous pouvons donner quelques exemples pour illustrer ceci : la Constitution d'octobre 1978 présentait beaucoup d'entorses à la décentralisation.

Rappelons quelques unes de ces entorses : elle ne disposait pas d'une constitution propre à chaque île ; elle n'a prévu qu'une seule chambre notamment l'assemblée fédérale ; elle présentait une faible participation des collectivités au sein des instances fédérales (cf. chap. 5). A cela s'ajoute le fait même que la Constitution ait été révisée en 1982 pour permettre au président de la République de nommer le gouverneur de l'île, alors que ce dernier devrait être élu au suffrage universel sur l'île.

Nous pourrions multiplier les exemples de cette décentralisation de façade avec les constitutions de juin 1992 et d'octobre 1996. Il convient d'ailleurs de souligner que le mouvement pour la sécession de l'île d'Anjouan - qui avait ébranlé les institutions du pays de

²⁸⁹ Rappelons que pendant cette période le pays a connu trois constitutions à caractère fédéral : 1^{er} octobre 1978 ; 7 juin 1992 ; et 20 octobre 1996.

1997 à 2001 - était perçu par ses leaders comme l'unique moyen de s'opposer à ce centralisme à outrance qui caractérisait le système fédéral, même si nous avons vu que ce n'était pas la seule raison explicative de ce mouvement séparatiste (*cf.* chap. 5).

Au total, nous avons vu que malgré le caractère fédéral des constitutions comoriennes élaborées depuis 1978, le pays ne disposait en réalité que d'un fédéralisme de pure forme. De ce fait, la décentralisation administrative prévue par toutes ces constitutions n'a jamais pu être concrètement réalisée, alors que la commune a toujours été proclamée collectivité territoriale de base. Damir, Mgomri et Said Hassne (2007, p. 34) montrent qu'« *en dépit des dispositions constitutionnelles la création des collectivités territoriales n'a jamais été effective. Le système politico-administratif demeure toujours aussi centralisé qu'à l'époque coloniale* ».

En définitive, nous verrons plus bas que cette centralisation, en contradiction avec les constitutions, a fortement contribué au déclenchement des crises séparatistes (Anjouan et Mohéli). Nous verrons aussi le rôle que ces crises ont joué dans la justification de la décentralisation.

1.2. La justification de la décentralisation : le processus de communalisation aux Comores

Dans cette sous-section, nous montrons, dans un premier temps, les facteurs ayant poussé la communauté internationale ainsi que les bailleurs de fonds à considérer la décentralisation comme préalable à la dynamique économique du pays. Dans un deuxième temps, nous présentons l'état d'avancement de la décentralisation, notamment au niveau des îles et des communes.

1.2.1. La décentralisation comme préalable au développement économique des Comores : arguments et appui en APD

Dans un premier temps, nous présentons la nature des arguments avancés par la communauté internationale (CI) et les bailleurs de fonds pour persuader les autorités

comoriennes de s'inscrire dans le schéma de la décentralisation. Dans un deuxième temps, nous montrons les apports en termes d'APD alloués au pays pour accompagner le processus de décentralisation une fois enclenché.

1.2.1.1. Les arguments politiques, institutionnels et économiques développés par la CI et les bailleurs de fonds en faveur de la décentralisation

Nous avons montré de manière générale les principaux événements déstabilisateurs des institutions formelles comoriennes depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1975 (cf. chap. 5, tableau 7). Parmi ces événements, nous pouvons affirmer sans difficulté que la crise sécessionniste anjouanaise - de 1997 à 2001 - était la crise la plus grave qu'a connu le pays depuis son accession à l'indépendance. Pour cela, elle a joué un rôle important dans le déclenchement du processus de décentralisation recommandé par la CI et les bailleurs de fonds. Afin d'étayer notre analyse, examinons quelques faits marquants de cette crise.

Le 14 juillet 1997, des images télévisées « insolites » ont fait le tour du monde. Ces dernières ont suscité partout beaucoup d'interrogations et d'inquiétudes.

« Sur ces images on voit le drapeau français hissé sur les principaux bâtiments administratifs d'Anjouan. Les anjouanais venaient de proclamer leur indépendance à l'égard de Moroni et, en même temps, ils demandaient leur recolonisation par la France. C'est un cas sans précédent dans l'histoire des relations internationales » (Riziki, 2001, p. 294)²⁹⁰.

N'ayant pas obtenu satisfaction de la part de la France, ce mouvement séparatiste - qui en réalité a pris de l'ampleur depuis février 1997²⁹¹ - a pris un tournant décisif le 3 Août 1997.

²⁹⁰ Riziki (2001) montre également que dans les mêmes images des anjouanais brandissaient des portraits du président français - Jaques Chirac - sur lesquels figure son slogan électoral - « la France pour tous » - du scrutin des élections présidentielles de 1995.

²⁹¹ Si le tournant du mouvement est le 3 août 1997, il convient de préciser que depuis le 18 février 1997 les anjouanais avaient entamé une grève - sévèrement réprimée - dans laquelle ils parlaient timidement de leur volonté de rompre les liens de souveraineté unissant leur île avec l'Etat comorien ; ensuite, du 14 au 16 mars, une forte mobilisation va tourner à l'émeute faisant 4 morts, 20 blessés et 70 arrestations (Riziki, 2001). Trois ans auparavant, soit en 1994, Vérin (1994) avait relevé des éléments précurseurs à la crise séparatiste anjouanaise en indiquant par ces termes que « *les Comores, qui ont déjà perdu le contrôle de Mayotte, doivent toujours être sur leurs gardes pour freiner les effets des situations centrifuges. Mwali s'estime elle aussi souvent oubliée, et Ndzuani pourrait elle aussi être tentée de larguer les amarres si elle ressentait une mainmise trop grande des politiciens de Ngazidja sur l'appareil de l'Etat* » (Vérin, 1994, p. 239).

A cette date, l'île d'Anjouan a proclamé son indépendance de manière unilatérale (Riziki, 2001). Depuis lors, l'Organisation de l'union africaine (OUA) ainsi que l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) ont entamé avec tous les protagonistes²⁹² un processus de réconciliation nationale. Celui-ci a été long et difficile comme l'illustre le tableau 12 ci-après portant sur la chronologie de la crise séparatiste anjouanaise.

Tableau 12: La crise séparatiste d'anjouan et la création de l'Union des Comores (chronologie)

Août 1997	Les séparatistes d'Anjouan proclament unilatéralement leur indépendance et leur volonté d'installer une administration autonome
Octobre 1997	Référendum d'autodétermination à Anjouan plébiscitant l'indépendance et dénoncé par les organisations internationales. Tentative de médiation de l'OUA
Novembre 1998	Décès du Président des Comores, M Taki. Le Président par intérim Tadjidine Ben Saïd Massoude désigne Abba Djoussouf, leader du Forum (parti d'apposition), au poste de Premier ministre
Décembre 1998	Des affrontements violents entre les deux tendances séparatistes font plusieurs dizaines de morts dans l'île d'Anjouan
Avril 1999	La conférence inter-îles réunie à Antananarivo (Madagascar) sous l'égide de l'OUA pose les fondements d'un Etat fédéral – la République fédérale islamique des Comores – qui conférerait aux trois îles une large autonomie. Suite au refus de la délégation anjouanaise de signer les accords d'Antananarivo, des manifestations anti-anjouanaise éclatent à Moroni. L'armée comorienne prend le pouvoir dans la nuit du 29 au 30 avril.
Mai 1999	Le colonel Azali prête serment comme chef de l'Etat comorien et nomme un gouvernement pour mener à bien la transition jusqu'à l'application des accords.
Janvier 2000	Anjouan rejette les accords d'Antananarivo par un référendum dont l'organisation est condamnée par la communauté internationale
Février/Mars 2000	Sanctions de l'OUA à l'égard d'Anjouan : suspension des liaisons maritimes et aériennes, des communications téléphoniques, des transferts bancaires vers l'île. Cet embargo n'a pas été ratifié par l'ONU. Il a été renforcé en juillet, à la suite du sommet de l'OUA, par un embargo maritime de l'île
Août 2000	Signature le 26 août de l'Accord de Fomboni (île de Mohéli) entre le gouvernement du Colonel Azali et les séparatistes d'Anjouan. Cet accord prévoit la création d'une nouvelle entité comorienne, les îles conservent une certaine autonomie financière et administrative
Février 2001	Un accord cadre portant sur l'organisation du nouvel ensemble comorien (Confédération des îles des Comores) a été signé à Fomboni le 17 février 2001 par les représentants des

²⁹² Y compris l'île de Mohéli qui s'était également séparée de son ensemble naturel pendant la même période (cf. tableau 7) même si sa position de se séparer de l'Etat comorien n'était pas radicale comme celle de l'île d'Anjouan.

	trois îles sous l'égide de l'OUA
Décembre 2001	Approbation de la nouvelle Constitution de l'Union des Comores lors du Référendum du 23 décembre 2001. L'Union des Comores sera présidée à tour de rôle par un ressortissant d'une des trois îles, élu par l'ensemble de la population de l'archipel, pour 4 ans
Mars 2002	Le colonel Bacar est élu président de l'île d'Anjouan le 31 mars 2002
Avril 2002	Le colonel Azali est élu président de l'Union des Comores le 14 avril 2002
Mai 2002	Elbak et Fazul sont élus respectivement présidents des îles de Ngazidja et Mwali, le 19 mai 2002
Avril 2004	Elections des assemblées de l'Union et des îles
Avril 2005	Adoption de la loi organique portant sur la répartition des recettes publiques entre l'Union et les îles. Fin de la crise institutionnelle sur la répartition des compétences.
Mai 2006	Première présidence tournante avec l'élection de Sambi (originaire d'Anjouan) au poste de Président de l'Union.

Source : Rapport zone franc 2002, modifié

Partant de cette rude épreuve, la décentralisation est perçue par la CI et les bailleurs de fonds comme un moyen, non seulement de mettre fin à la crise séparatiste anjouanaise, mais aussi et surtout, de neutraliser les velléités de sécessionnisme insulaire récurrentes aux Comores depuis des décennies. Elle est également perçue par tous les protagonistes - avec la bénédiction de la CI et des bailleurs de fonds - comme un moyen de préserver l'unité nationale du pays si elle se traduit par une large autonomie au niveau des îles et des communes qui seraient à créer.²⁹³ D'autant plus que pour de nombreux bailleurs, l'attribution de l'aide est conditionnée au processus démocratique, lequel est intrinsèquement lié à celui de la décentralisation. Si ce postulat est critiqué par certains auteurs [Chantebout (2008) ; Fau-nougaret (2009)], il est néanmoins partagé par les principaux bailleurs ayant recommandé et soutenu le processus de décentralisation aux Comores, notamment l'Union européenne, la Banque mondiale et le PNUD.

En ce qui concerne l'Union européenne, celle-ci affirme - dans sa communication du 12 mars 1998 intitulée « Démocratisation, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques » - que l'application effective d'une démocratie se traduit notamment par :

« des mécanismes institutionnels de participation au niveau des prises de décision et des choix de développement tant au niveau national, régional que local, ce qui peut notamment impliquer : [...] la reconnaissance de la démocratie au niveau local et du principe de libre

²⁹³ Accord de Fomboni (2001), cité dans rapport zone Franc (2002).

administration des populations qui peuvent se traduire par une décentralisation administrative »²⁹⁴.

Dans cette même communication, on s'aperçoit également que dans le paragraphe consacré au renforcement des mesures d'appui dans les domaines prioritaires, figurent :

« les réformes de décentralisation administrative en vue du développement et de l'ancrage de la démocratie au niveau local. Aucun processus de démocratisation ne sera réel sans une appropriation de celui-ci par la population de base. Ces réformes participent à l'enjeu fondamental qui consiste à ce que les citoyens redeviennent responsables de leur développement et non les assistés d'un Etat mais bien les partenaires de celui-ci dans une nouvelle conception et répartition de leurs rôles respectifs et dans un environnement favorable à l'initiative et à la valorisation des savoirs faire des cultures locales ».

De même, la Banque mondiale va dans ce sens en montrant que plus l'entité (district ou commune) est restreinte et autonome, plus il sera facile pour le citoyen, ayant élu ses représentants, de veiller à leurs actions, de juger leurs compétences, voire même de leur demander des comptes. Elle l'affirme en ces termes:

“The classic argument in favor of decentralization is that it increases the efficiency and responsiveness of government. Locally elected leaders know their constituents better than authorities at the national level and so should be well positioned to provide the public local residents want and need. Physical proximity makes it easier for citizens to hold local officials accountable for their performance”²⁹⁵.

Aussi, le PNUD partage cette analyse en montrant que *« décentraliser les pouvoirs publics [...] permet aux gens de participer plus directement aux processus de gouvernance*

²⁹⁴ Communication de la Commission, « Démocratisation, Etat de droit et bonne gestion des affaires publiques », COM/1998/0146, 12 mars 1998.

²⁹⁵ Voir Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2000/2001 », 2001, Washington. D.C., chapitre V » décentralisation : repenser le gouvernement “, pp. 107-124.

et peut aider à renforcer les capacités d'interventions de gens qui étaient jusque là exclus des prises de décisions »²⁹⁶.

Ces arguments politico-institutionnels en faveur de la décentralisation intégrale aux Comores développés par les bailleurs sont appuyés par d'autres arguments à caractère économique. Nous pouvons à titre d'illustration citer quelques uns de ces arguments. D'abord la décentralisation permet de créer un cadre favorable à l'investissement privé et aux affaires, et de contribuer de la sorte à créer des emplois²⁹⁷. Ensuite, elle s'accompagne d'une augmentation de l'efficacité « *qui peut résulter de l'utilisation de main d'œuvre locale volontaire, de coûts plus bas, d'un meilleur entretien et d'une supervision et d'un suivi plus attentifs* » (Rapport sur le développement humain, 1993, p. 86). Elle permet enfin de réduire les coûts grâce à l'implication des populations locales. Ces dernières veillent davantage aux dépenses et à une utilisation plus efficace des ressources dès lors qu'il s'agit de leurs argents. D'autant plus que la participation locale permet également aux habitants d'apporter leurs contributions volontaires pour amplifier l'impact du projet.

A tous ces arguments susmentionnés, s'ajoutent aussi ceux liés aux politiques d'aide : d'abord aux yeux des bailleurs, en ayant de nouveaux interlocuteurs directs se trouvant hiérarchiquement à un niveau moindre, cela leur permet de réduire la chaîne d'intervenants, et donc par ricochet les risques de corruption et de détournement de l'aide ; ensuite en matière de réduction de la pauvreté qui est le but ultime de l'APD (*cf.* chap. 1), la décentralisation est considérée comme un élément indispensable dans la mesure où les représentants locaux sont mieux placés pour identifier les besoins des collectivités territoriales ; enfin dans le cadre de l'aide projet - comme dans celui de la réduction de la dette pour les PPTE - le processus de décentralisation était considéré par les bailleurs comme un préalable.

²⁹⁶ Voir rapport du Secrétaire général, "Support by the United Nation System of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies", doc. A/55/489, 13 octobre 2000, § 15.

²⁹⁷ Le rapport de développement humain (1993) montre que ceci peut se faire de diverses manières : D'abord par une augmentation des dépenses publiques notamment la construction et l'entretien des infrastructures locales (routes, systèmes d'alimentation en eau et en électricité, etc.). Ces dépenses peuvent permettre de créer des emplois immédiats pour les entrepreneurs et la main-d'œuvre à l'échelon local ; Ensuite, une amélioration de la qualité des services peut permettre de mieux répondre aux besoins des entreprises locales et contribuer à accroître leurs rentabilisés ; Enfin, l'appui aux entreprises locales.

En définitive, ces arguments (à la fois politiques, institutionnels et économiques) vont contraindre les différents protagonistes de la crise comorienne à signer, en février 2001, sous l'égide de la communauté internationale et des bailleurs des fonds, un accord cadre (*cf.* tableau 12, chap. 7) portant sur l'organisation d'un nouvel ensemble comorien. Celui-ci se traduira par la Loi fondamentale de 2001 caractérisée par une décentralisation intégrale et effective de l'Etat comorien.

1.2.1.2. Le soutien des bailleurs au processus de décentralisation : une aide largement en hausse.

La période de mise en place des nouvelles institutions comoriennes dans le cadre de la réconciliation nationale s'est étalée et consolidée de 2000 à 2006 (*cf.* tableau 12). Pendant cette période, la part globale de l'aide allouée au pays a nettement augmenté : elle est passée de 18,7 à 30,4 millions de dollars, soit une progression annuelle moyenne de 8,08% (*cf.* chap. 5, section 2.2). Rappelons aussi que pendant cette période, un pic de 32,5 millions de dollars a été enregistré en 2002 suite à l'approbation par référendum de la nouvelle Constitution de décembre 2001 ainsi que l'élection - en 2002- du président de l'Union des Comores et de ceux des îles. Cette hausse importante de l'aide témoigne de l'intérêt que les bailleurs accordent non seulement au processus de réconciliation nationale, mais aussi et surtout, au processus des institutions décentralisées. Cet engouement des bailleurs à l'égard de la décentralisation aux Comores se traduira à partir de septembre 2006 par la mise en place de trois projets consacrés à l'appui au processus de décentralisation en cours (*cf.* tableau 13 ci-après).

Tableau 13: Projets consacrés au processus de décentralisation aux Comores

Intitulé du projet	Période	Budget	Bailleur
Programme de coopération décentralisé	Sept. 2006 - juin 2012	11,25 millions d'euros	UE (9 ^{ème} FED)
Appui au développement des collectivités décentralisées	Avril 2011- Mai 2012	300 000 \$	PNUD
Projet décentralisation et accès aux services de base	Sept. 2011- sept. 2012	40 000 euros	France

Sources : présentation de l'auteur : rapport national (PNUD, 2011)²⁹⁸, convention de financement N°9405/COM.

²⁹⁸ Il convient de noter que les financements du DGTTF 2010 sont présentés en matière de décentralisation comme une opportunité de consolider le mouvement intentionnel en cours. Le projet ambitionne de réaliser deux

Si l'aide globale en faveur des Comores est passée de 30,4 à 50,6 millions de dollars de 2006 à 2009, soit une progression annuelle moyenne de 18,3%, cette hausse est largement imputable au volet relatif à la décentralisation. La convention de financement (N°9405/COM), intitulée « programme de coopération décentralisée », signée entre l'Union européenne et l'Union des Comores en septembre 2006, y est pour beaucoup. Celle-ci a porté sur un coût total de 11,25 millions d'euros (*cf.* tableau 13). Son objectif est de contribuer à la réduction de la pauvreté en ciblant quatre volets : appui à la décentralisation politique, renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance locale, soutien aux initiatives de développement local, appui aux communes en gestion de déchets solides (Convention de financement n°9405/COM, 2006). De même, d'autres bailleurs, notamment le PNUD et la France, vont mobiliser des fonds en appui au processus de décentralisation avec des objectifs précis. Ces deux bailleurs financent le processus de décentralisation respectivement à hauteur de 300 000 dollars et 40 000 euros pour appuyer le développement des collectivités locales. Cet appui en termes d'APD de la part des bailleurs confirme leurs engagements vers une réorganisation des Comores pour un plus grand partage des pouvoirs²⁹⁹.

1.2.2. L'importance accordée aux collectivités territoriales par la Constitution de 2001

Dans le cadre de la mise en place du nouvel ensemble comorien prévu par l'Accord du 17 février 2001 - connu sous le nom d'« Accord de Fomboni » -, le pays adopte le 23 décembre 2001 une nouvelle constitution donnant un rôle prééminent aux collectivités territoriales. Cette constitution stipule dans son préambule que :

« Le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de se doter de nouvelles institutions fondées sur l'Etat de droit, la démocratie, et respectueuses de la bonne gouvernance et garantissant un partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent, afin de

résultats : la réalisation d'un plan d'action de renforcement des capacités individuelles, institutionnelles des collectivités territoriales décentralisées et l'appui du processus d'appropriation de la décentralisation.

²⁹⁹ Cette augmentation progressive de l'aide consacrée à l'appui à la décentralisation aux Comores s'inscrit dans la tendance observée au niveau des pays africains. Selon Venard (1993), l'appui aux politiques de décentralisation et à la gestion des municipalités africaines est devenu une des priorités importantes de la communauté internationale, et les bailleurs multilatéraux tels que la Banque mondiale, la CEE ou la BAD, ou bilatéraux et notamment la France, y consacrent chaque année une part croissante de leur aide.

permettre à celles-ci de concrétiser leurs aspirations légitimes, d'administrer, gérer librement et sans entrave leurs propres affaires et de promouvoir leur développement socio-économique. »

Elle prévoit à cet effet quatre niveaux de pouvoir : un niveau fédéral, un niveau insulaire, un niveau régional et un niveau local qui représente la commune. Ces trois derniers niveaux représentent les collectivités territoriales. Dans notre démarche, nous mettons l'accent sur le niveau insulaire et le niveau communal puisque le niveau régional est minimisé, voire même ignoré par les lois adoptées. En effet, « *les élus de la république n'ont, semble-t-il, pas jugé cet échelon pertinent* » (Aboubacar, 2012, p. 13). Par ailleurs, ici, nous faisons ressortir l'importance accordée aux îles par la nouvelle Constitution de 2001, et nous montrons plus bas (cf. section 1.2.3.) le processus de décentralisation communale.

Pour mettre en relief la place accordée aux îles par cette constitution, nous proposons le tableau ci-après qui fait un parallélisme entre d'une part, la Constitution de 2001, très décentralisée, et d'autre part, les constitutions de 1978, 1992 et 1996 qui sont de type très centralisé (en dépit de leur appellation fédérale).

Tableau 14: Compétences attribuées aux collectivités territoriales par la nouvelle Constitution de 2001

Titre	Intitulé de l'article	Contenu de la Constitution de 2001 révisée en 2009 (système très décentralisé)	Observations par rapport aux constitutions - de 1978, 1992, 1996 - très centralisées
Titre II Des compétences respectives de l'Union et des îles	Art. 7	Chaque île établit librement sa « loi statutaire » dans le respect de la constitution de l'Union ³⁰⁰ .	Il n'existait pas de constitutions propres aux îles dans les anciennes constitutions.
	Art. 7-2	Le gouverneur est élu au suffrage universel direct majoritaire à deux tours, pour un mandat de 5 ans renouvelable une fois ³⁰¹ .	Dans les anciennes constitutions à caractère « fédéral », le gouverneur était paradoxalement nommé par le président de la République.
	Art. 7-3	L'île autonome comprend des collectivités territoriales qui	Les constitutions de 1978, 1992 et 1996 prévoient respectivement dans les

³⁰⁰ La Constitution de 2001 avait prévu une loi fondamentale propre à chaque île. Ce dispositif a été modifié lors de la révision constitutionnelle du 17 mai 2009 car il était la source de nombreux conflits de légitimité entre les gouverneurs des îles et le président de l'Union. Depuis cette révision, chacune des îles autonomes n'est dotée que d'une « loi statutaire ».

³⁰¹ Avant la Révision de 2009, comme indiqué plus haut (cf. tableau 12), les gouverneurs des îles portaient les noms de présidents de l'île.

		s'administrent librement par des organes, exécutifs et délibératifs élus, selon les modalités et conditions fixées par la loi de l'Union.	articles 5, 6 et 59 que chaque « île constitue une entité territoriale autonome qui s'administre librement ». Dans la pratique, les îles étaient sans marge de manœuvre politique, administrative et financière (Riziki, 2001).
Titre III Des institutions de l'Union	Art. 12-5	La présidence de l'Union est tournante entre les îles. Le président et les trois vices président sont élus ensemble au suffrage direct majoritaire à un tour pour un mandat de 5 ans ³⁰² .	Le dispositif de présidence tournante entre les îles n'a jamais figuré dans aucune des institutions que le pays a connues. Il constitue l'acte fort de la Constitution décentralisée de 2001
	Art. 20	L'assemblée de l'Union est composée de 24 représentants de la nation élus au suffrage universel et des représentants des îles autonomes désignés par les conseils insulaires en leur sein, à raison de 3 par île autonome.	La forte représentativité des îles prévue dans la Constitution de 2001 à l'Assemblée nationale est une première comparée aux autres constitutions que le pays a connues (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007).
Titre V De la coopération décentralisée	Art. 34	L'Union et les îles autonomes ou les îles autonomes entre elles peuvent conclure des conventions à caractère social, économique et financier.	Les conventions entre les îles ou entre l'Union et les îles sont nouvelles par rapport aux anciennes constitutions (Aboubacar et Rollot, 2009)
	Art. 35	Les îles autonomes peuvent nouer et entretenir des relations de coopération avec des collectivités locales ou des ONG étrangers.	La notion de coopération décentralisée accordée aux collectivités apparaît pour la première fois avec la Constitution de 2001 (Aboubacar et Rollot, 2009)

Source : présentation de l'auteur

Au total, nous nous constatons à travers ce tableau 14, le rôle prééminent accordé aux îles par la nouvelle Constitution.

³⁰² Il importe de préciser que le vice-président issu de chaque île a des larges pouvoirs. Selon l'article 15 de la Constitution, celui-ci : coordonne la mise en œuvre des actions des différents départements ministériels de l'Union dans l'île dont il est issu et veille à la légalité des décisions de l'exécutif dans l'île ; il assiste le président de l'Union dans la nomination des ministres et les autres membres du gouvernement. Ensuite, en cas de vacances ou d'empêchement définitif du président de l'Union, l'intérim est assuré par le vice président issu de l'île à laquelle échoit la tournante (Art. 12 - 5).

1.2.3. Le processus de communalisation aux Comores avant et après la Révision constitutionnelle de 2009

Le processus de décentralisation communale relève conformément à la Constitution des îles autonomes. Il est enclenché depuis l'adoption de la Constitution de 2001 avec la mise en place de communes-pilotes dans chaque île³⁰³. Cependant, ce processus rencontre dans l'ensemble d'énormes obstacles dans sa mise en œuvre. Parmi ces obstacles³⁰⁴, trois retiennent notre attention par rapport à leur ampleur et à leur persistance : le seuil minimal d'habitants pour constituer une commune, les ressources de la commune, et, surtout, le découpage communal. Examinons l'évolution de ces trois éléments au niveau des trois îles avant et après la Révision constitutionnelle de 2009.

1.2.3.1. Le processus de la décentralisation avant la Révision constitutionnelle de mai 2009

A Mwali, ce n'est qu'en 2005 que le conseil de l'île a adopté la loi relative à l'organisation de la commune. Le nombre d'habitants minimum requis par la loi pour constituer une commune est de deux mille. Cette loi n'a jamais été promulguée par le président de l'île en raison des protestations des villages qui n'atteignaient pas ce chiffre. Ces derniers s'opposaient à leur regroupement avec d'autres villages pour former une commune. Quant aux deux autres points (ressources et découpage communal), ils n'ont fait l'objet d'aucun débat, encore moins d'un projet de loi (Rapport national PCD, 2010).

A Ndzuani, le processus de la décentralisation a commencé en réalité bien avant l'adoption de la Constitution de 2001, car il a été initié pendant la période séparatiste (1997-2001). La loi portant sur l'organisation des communes a été adoptée en 1999 (loi N° 99-001). Cette dernière a prévu des communes d'au moins trois mille habitants (Rapport national PCD, 2010). Toutefois, il convient de préciser que dans la pratique, la commune est composée d'au moins une localité (ville ou village), et l'appartenance des habitants à une commune se faisait par rapport à sa localité (Keldi et Rafyk, 2009). Et à propos des ressources des communes, celles-ci étaient quasi-inexistantes dans le sens où « *la loi communale n'a pas fait mention*

³⁰³ 74 communes-pilotes à Ngazidja, 32 à Ndzuani, 8 à Mwali.

³⁰⁴ Aboubacar (2012), consultant du programme de coopération décentralisée financé par l'Union européenne, relève d'autres obstacles notamment le mode de désignation du conseil municipal et du maire, les relations institutionnelles entre le conseil municipal et l'Exécutif de l'île, la nature des compétences dévolues aux communes.

d'une manière explicite à des compétences transférées aux communes se traduisant ainsi par des activités à réaliser. [Par conséquent] la quasi-totalité des communes n'ont jamais voté de budget » (Keldi et Rafyk, 2009, p. 11). Quant au découpage, les communes n'avaient pas des limites et des superficies bien définies et connues (Keldi et Rafyk, 2009).

A Ngazidja, le premier cadre institutionnel relatif à la commune relève de 2003 avec l'ordonnance N°03 - 03/PIAN³⁰⁵ portant création, organisation et fonctionnement des communes sur l'île de *Ngazidja*. L'ordonnance stipule en son article 2 qu'en « *attendant l'adoption de la loi relative à l'organisation des communes, les grandes agglomérations ainsi que les communautés villageoises sont érigées en communes, à titre transitoire et expérimental* ». Nous remarquons, à travers cet article, que l'ordonnance n'a pas été explicite sur le nombre minimum d'habitants qui doit constituer une commune. Ce qui permet aux autorités insulaires d'échapper aux questions sensibles consistant à regrouper les villages en communes. Concernant les ressources des communes, celles-ci proviennent principalement des produits des taxes communales³⁰⁶, des revenus du domaine privé immobilier³⁰⁷, des revenus d'exploitation du domaine communal³⁰⁸, etc. (Art. 26 de l'ordonnance N°03 - 03/PIAN). Quant au découpage communal, l'ordonnance n'en a fait mention dans aucun de ses articles. Ainsi, dans les faits, les villages s'étaient substitués en communes-pilotes, et étaient gérés par les notables³⁰⁹. L'adoption d'une loi en 2005, fixant la composition des communes à un nombre minimum de 1000 habitants, puis modifiée en 2008 pour ramener ce chiffre à 6000 habitants, n'a pas fait l'objet d'une évolution majeure dans le sens où celle-ci n'a pas été promulguée, et ce pour les mêmes raisons que celles déjà indiquées plus haut pour *Mwali* (Rapport national PCD, 2010).

Au total, avant la révision de la Constitution en 2009, le socle législatif cadrant la décentralisation aux Comores se distinguait d'une île à une autre. Chaque île légiférait en la matière, concurremment avec l'Union. Ce contexte de cadre législatif et réglementaire

³⁰⁵ PIAN : président de l'île autonome de Ngazidja.

³⁰⁶ Ces taxes concernent les propriétés bâties et non bâties, les animaux domestiques, l'élevage, le balayage, l'enlèvement d'ordures ménagères, etc. (Art. 26 de l'ordonnance N°03 - 03/PIAN).

³⁰⁷ Ces revenus concernent la location des bâtiments ou des terrains communaux, les produits de droits de pêche, les produits des coupes de bois, les impôts sur la propriété privée (Art. 26 de l'ordonnance N°03 - 03/PIAN).

³⁰⁸ Ces revenus d'exploitation concernent les produits des droits de voirie, les produits des droits de place perçus sur les marchés, les produits de droits de fourrières, les produits de droits de stationnements, etc. (Art. 26 de l'ordonnance N°03 - 03/PIAN).

³⁰⁹ Source : Rapport du PNUD (2012) sur la coopération décentralisée et intercommunale aux Comores.

disparate, formé par quatre lois différentes, explique, selon Aboubacar et Rollot (2009), l'échec du processus puisque les bailleurs de fonds y ont accordé peu d'intérêt. Nous verrons plus bas que les raisons de l'échec sont plus profondes.

1.2.3.2. Le processus de la décentralisation après la Révision constitutionnelle de mai 2009 : l'absence d'appropriation des communautés villageoises

Ce constat, qui montre les difficultés du processus de décentralisation dans sa mise en œuvre, a poussé les bailleurs de fonds (et tout particulièrement l'Union européenne) à organiser des assises en 2008 et en 2010³¹⁰. Ces dernières avaient comme objectif de faire un bilan du processus de décentralisation mais surtout de dégager des perspectives pour son renforcement. En ce qui concerne le bilan, nous empruntons un extrait du discours de la directrice nationale en charge de la décentralisation prononcé, le 13 juin 2012, lors des troisièmes assises de la décentralisation.

La directrice indique qu'au « *cours des premières assises, nous nous trouvions entre nous, pour la première fois pour échanger, confronter les idées mais surtout faire le bilan du chemin parcouru depuis 2001. Le constat était fait et il est sans appel : le processus n'était pas encadré et il échappait à l'Etat* » (Abdallah, 2012, p. 111).

Dans ce même discours, parlant du bilan des deuxièmes assises, la directrice le qualifie en ces termes.

« *En juin 2010, une année donc après le Référendum constitutionnel du 17 mai, des progrès étaient enregistrés : le cadre était beaucoup plus clarifié. Un seul législateur devrait se pencher sur la problématique pour définir un cadre national. Cependant, l'appropriation du processus par l'Etat faisait toujours défaut. En effet, comme lors des premières assises de 2008, l'initiative, la préparation et l'organisation de cette deuxième édition, étaient l'œuvre d'un projet, le programme de coopération décentralisé de l'Union européenne* » (Abdallah, 2012, p. 111).

³¹⁰ Les assises de 2008 et 2010 ont porté respectivement sur les thèmes : « communalisation aux Comores : enjeux et perspectives » ; « décentralisation communale en Union des Comores : bilan et perspectives horizon 2012 ».

Les perspectives - « horizon 2012 » - prévues par les assises de 2010 ont fait aussi l'objet d'un bilan lors des troisièmes assises (du 13 juin 2012) organisées sur le thème : « 3^{èmes} Assises sur la décentralisation : vers l'organisation des élections municipales en 2013 ».

Le bilan de ces dernières assises reste identique aux deux précédentes : la décentralisation apparaît comme un processus imposé par les bailleurs. Il n'y a pas d'appropriation de la part des autorités nationales, encore moins des communautés villageoises, et cela en dépit de l'harmonisation du cadre législatif (régissant la décentralisation) mis en place en 2011 grâce à la promulgation des trois lois relatives à la décentralisation³¹¹. Ainsi, le processus de décentralisation semble bloquer et suscite en conséquences de nombreuses réserves et interrogations de la part des acteurs locaux.

Face à ce constat d'échec lié à l'absence d'appropriation, nous avons posé la question au Maire d'une commune pilote de Ngazidja pour savoir ce qu'il pense de cette réticence de la population envers la décentralisation.

Qu'est ce qui explique selon vous l'échec du processus de communalisation aux Comores ?

« La commune est un terme à connotation occidentale et qui est nouveau chez les comoriens. Ces derniers pensent qu'elle a la même fonction et le même périmètre que le village. Ainsi, deux problèmes majeurs se posent : le premier repose sur la délimitation physique du territoire communal. Certains redoutent de voir une partie de leurs patrimoines fonciers disparaître au profit d'un village limitrophe. Le deuxième problème est lié au regroupement des villages en commune, cela ressuscite les rivalités historiques ».

Entretien du 18 avril 2013.³¹²

³¹¹ Ces trois lois sont les suivantes : loi N° 11-005/AU du 07 avril 2011, relative à la décentralisation au sein de l'Union des Comores ; loi N° 11-007/AU du 09 avril 2011, portant organisation du scrutin communal ; loi N° 11-006/AU du 02 mai 2011, portant organisation territoriale de l'Union des Comores.

³¹² Entretien réalisé auprès d'un Maire d'une commune pilote de Ngazidja.

Pour illustrer ce constat relatif à l'absence d'appropriation du processus de décentralisation par les acteurs nationaux et locaux, nous proposons quelques extraits des déclarations des participants aux troisièmes assises sur la décentralisation. Ces déclarations sont faites lors des séances plénières et sont ensuite consignées dans le rapport national élaboré à l'issue des de ces assises. Elles traduisent de nombreuses inquiétudes quant à l'appropriation du processus. Examinons d'abord quelques extraits de ce rapport national (2012, p. 10-12) avant de les interpréter de manière globale plus bas.

Un adjoint au maire d'une commune pilote du nord de Ngazidja s'interroge sur ce que dit la loi concernant les hôtels de ville en ces termes : *« ne doit-elle pas fixer des critères qui aideront à choisir le lieu de construction de l'hôtel de ville ? »*.

Un député demande : *« êtes-vous sûr que la population de Ngazidja a adhéré au principe des 28 communes et du découpage tel qu'il est proposé par la loi ? Je regrette l'absence de communication du gouvernement sur cette question »*.

Un étudiant indique que beaucoup de temps s'est écoulé depuis que la décentralisation a été lancée sans qu'il y ait des résultats concrets. *« L'Etat semble faire du sur-place et il y a un manque de mouvement cohérent. De plus, la population ne semble pas adhérer à la décentralisation. Pourquoi ne pas reconnaître tout simplement que nous nous sommes trompés de voie et de modèle ? Pourquoi ne pas changer de cap et trouver une formule qui répond mieux aux attentes des gens ? »*.

Un syndicaliste fait la déclaration suivante : *« permettez-moi d'être pessimiste quant au caractère opérationnel des futures communes. Quel sera l'apport de l'Etat pour accompagner le processus ? Si apport il y a, l'Etat honorera-t-il ses engagements ? »*.

Un ancien ministre pose cette question : *« alors que les projets qui ont soutenu le processus de décentralisation arrivent à terme, pensez-vous réellement que les élections municipales pourront se tenir en 2013 ? »*.

Un conseiller aux affaires sociales du Gouvernorat de l'île de Ngazidja déclare : « *je suis assez sceptique. A-t-on tenu compte des réalités sociales comoriennes dans l'architecture proposée ?* ».

Un administrateur du Système des Nations Unies montre que : « *le travail d'état des lieux est à parfaire. Il ne doit pas se limiter au recensement des actions entreprises par les projets d'appui par exemple ceux financés par le PCD, le PNUD et la coopération française. Il est temps que l'Etat commence à organiser le transfert de ses compétences dans le cadre de la décentralisation* ».

Un notable fait cette remarque : « *la diaspora a l'habitude de donner de l'argent à son village qui correspond à une réalité socioculturelle dans notre pays. Donnera-t-elle autant pour la commune qui est une création politique ?* »

Ces différentes interrogations qui, à première vue semblent ordinaires, méritent d'être analysées de manière un peu plus approfondie en s'appuyant sur des travaux portant sur la coordination des acteurs. Ainsi, en l'absence d'une « *implication croissante des acteurs locaux - privés, publics, associatifs - dans les dynamiques de développement, dans leur capacité à se mobiliser et à se prendre en charge* » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2005, p. 322), nous ne voyons pas comment la volonté des bailleurs, indiquée plus haut, peut suffire et être efficace.

C'est l'objet de la section qui suit et nous nous référerons plus bas à ces différentes déclarations des participants aux assises pour appuyer notre raisonnement relatif aux contraintes que rencontre le processus de décentralisation communale.

2. Les contraintes liées à la mise en place des communes : le rôle des institutions coutumières

Nous avons vu dans la première section que malgré l'adoption en 2001 d'une large autonomie en faveur des collectivités territoriales, la décentralisation communale éprouve d'énormes difficultés dans sa mise en œuvre, malgré l'appui financier dont elle a bénéficié de la part des bailleurs de fonds. Le cadre légal de la décentralisation qui s'est précisé et harmonisé, grâce à la promulgation des trois lois relatives à la décentralisation, n'a pas non

plus permis d'avancer le processus. L'objet de cette section est donc de mettre en exergue les raisons qui entravent le processus de communalisation aux Comores. Pour cela, nous procédons en deux temps.

Nous montrons, dans une première sous-section, comment les institutions coutumières parviennent à influencer négativement sur le processus de décentralisation communale. Et pour plus de cohérence dans notre démarche, nous donnons des explications à partir des principaux points identifiés comme obstacles à la mise en œuvre des communes, notamment la composition, les ressources et le découpage des communes.

Dans une deuxième sous-section, nous nous focalisons sur la question du découpage communal en donnant des exemples précis sur les raisons de son non aboutissement.

2.1. Les obstacles liés aux compositions, aux financements et aux découpages des communes : les contraintes coutumières

Pour traiter cette sous-section, nous nous proposons d'examiner dans un premier temps les contraintes coutumières qui expliquent les obstacles liés aux compositions et aux financements des communes. Et dans un deuxième temps, nous étudions la question du découpage communal qui revête un caractère capital pour les communautés villageoises.

2.1.1. Compositions et financements des communes : les contraintes d'ordre coutumier

2.1.1.1. Les contraintes liées à la composition des communes

En ce qui concerne les obstacles liés à la composition des communes, le point de blocage vient du fait que chaque village ou ville aimerait s'ériger en commune. De nombreux textes régis par le droit moderne ont d'ailleurs intégré en partie cette dimension dans la composition des communes. Nous avons vu par exemple, aussi bien à *Ndzuani* qu'à *Ngazidja*, que les textes légaux émanant des autorités insulaires avaient globalement érigé les localités en communes. Cette conception à se plier aux exigences des communautés villageoises s'explique surtout par la place qu'occupe le village dans l'organisation et le fonctionnement

de la société comorienne. Nous avons vu l'importance que peut revêtir le village pour les comoriens (cf. chap. 6, section 1.1). Pour ce dernier, l'identité villageoise prime sur l'identité régionale, insulaire ou nationale, même si l'individu est dépositaire de l'autorité publique (cf. chap. 5). Nous avons vu aussi que les investissements effectués par les communautaires villageoises n'ont de sens que lorsqu'ils se réalisent dans le cadre de rivalités villageoises ; en d'autres termes, ils s'inscrivent dans le cadre de la gratification et de l'honneur du village (cf. chap. 6, section 3.3). De plus, ces rivalités « *excluent tout compromis susceptibles de réaliser un projet commun permettant soit de le rentabiliser, soit de réaliser des économies d'échelles* » (cf. chap. 6, p. 69).

Dans ce contexte, un regroupement de plusieurs villages en vue de former une commune devient difficile à obtenir³¹³. Des améliorations - quant au regroupement des villages en commune - ont tout de même été enregistrées lors des modifications de certaines lois en 2009³¹⁴. Cependant, ces améliorations ne sont pas tangibles sur le terrain puisque « *ces textes écrits en français, rarement portés à la connaissance des citoyens, sont encore rarement appliqués* » (Aboubacar, 2012, p. 13). D'autant plus que conformément aux institutions coutumières, « *la parole du chef du village revêt plus de valeur qu'un acte d'état civil signé par le préfet et bien plus qu'un décret signé par le président de la République voire qu'une loi constitutionnelle adoptée par référendum [puisque] la soumission au chef implique la reconnaissance de la primauté de son village sur les autres villages, et sur la nation* » (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007, p. 37). Ainsi, malgré la composition de certaines communes, celles-ci ne sont pas opérationnelles. Chaque communauté villageoise évolue de manière autonome, et fonctionne conformément aux institutions coutumières (cf. chap. 6).

2.1.1.2. *Les contraintes liées à la constitution des ressources communales*

En ce qui concerne les ressources qui doivent alimenter les communes, cette question est cruciale puisque la réussite de la décentralisation communale dépendra, en grande partie,

³¹³ Rappelons que ces regroupements faisaient partie des éléments ayant conduit les communautés villageoises à se révolter contre les institutions sultaniques et coloniales (cf. chap. 5).

³¹⁴ Le nombre de communes à *Ngazidja* est passé de 74 à 28, et celui de *Ndzuani* de 32 à 20. *Mwali*, malgré sa petite taille, a en revanche bénéficié au niveau de la loi d'une augmentation du nombre de communes puisque l'île avait au départ 3 communes pilotes et en compte désormais six. Rappelons que l'organisation des communes est sous la responsabilité du gouverneur de l'île.

des moyens, particulièrement financiers, dont pourront disposer les communes pour jouer leur rôle. Or, les obstacles à la constitution des ressources pour les communes sont nombreux. Avant de développer ces obstacles, rappelons d'abord que la décentralisation aux Comores se situe à deux niveaux : d'abord de l'Etat, symbolisé par l'Union, vers l'autorité insulaire symbolisé par le gouvernorat ; ensuite du gouvernorat vers les communes. Or, nous avons montré que l'Etat est confronté à une situation économique et sociale difficile (*cf.* chap. 2), et dispose en conséquence de ressources limitées. Les gouvernorats, de leur côté, ne sont pas satisfaits des ressources qui leurs sont allouées, au point que la crise institutionnelle, entre l'Union et les gouvernorats, sur la répartition des recettes publiques, a duré presque cinq ans (*cf.* chap. 2). Dans ce contexte, il serait difficile pour chaque partie de faire des concessions en direction des communes. De ce fait, on comprend le fondement de la déclaration faite plus haut par l'administrateur des Nations unies sur le transfert des compétences, ou celle du syndicaliste sur l'apport de l'Etat (*cf.* section précédente).

Face à ce constat, les communes ne peuvent alors compter que sur les impôts locaux en matière de ressources. Ces derniers sont prévus dans l'article 56 du titre IV de la loi N° 11-005/AU relative à la décentralisation³¹⁵. Cet article prévoit entre autres : l'impôt foncier sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe acquittée par les familles, celle sur les activités acquittées par les entreprises, les patentes et licences liées à l'autorisation d'une activité économique. Toutefois, l'application de cet article peut varier d'une île à une autre. A *Ndzuani* par exemple, les autorités séparatistes avaient autorisé aux communes de prélever des impôts sur les propriétés bâties et non bâties, ainsi que sur les occupations de l'espace public (Aboubacar, 2012). Ce qui laisse entendre que le dispositif peut être renouvelé, et ce malgré l'absence d'une loi sur le foncier aux Comores (*cf.* chap. 6)³¹⁶. En revanche, à *Ngazidja*, nous avons montré que si le droit foncier est régi aussi bien par le droit moderne que par le droit coutumier, dans la pratique, c'est ce dernier qui s'applique (*cf.* chap. 6, section 2.1.2). Dans ces conditions, il est difficile d'envisager des impôts sur le foncier bâti ou non bâti qui poseraient des problèmes de recouvrement. Par conséquent, il faut admettre qu'en dehors d'une législation sur le foncier, il est très compliqué d'envisager une mobilisation de ces deux

³¹⁵ L'article 52 de cette même loi prévoit des ressources au profit des communes (comme par exemple les ristournes du budget général de l'Etat) mais ces dernières émanent principalement de l'Etat et du Gouvernorat, alors que nous avons montré qu'à leur niveau, la situation est complexe.

³¹⁶ Rappelons que l'île d'Anjouan comptait deux sultanats avant qu'elle ne soit unifiée en un seul (*cf.* chap. 5, section 2.1.2.2.), ce qui explique que l'autorité centrale soit plus écoutée qu'à *Ngazidja* où les micros « cités » reflétant les sultanats demeurent jusqu'à présent.

taxes liées au foncier. Aujourd'hui, le budget de fonctionnement des communes-pilotes à *Ngazidja* n'est en réalité constitué que de cinq pôles : les manifestations coutumières, les spectacles lucratifs, les autorisations, les taxes diverses et les contraventions³¹⁷. Selon ce rapport (2012), les trois derniers pôles ne sont pas véritablement fonctionnels. De plus, parmi les deux premiers, seules les manifestations coutumières engrangent des recettes importantes dans la mesure où « *il s'agit de droits coutumiers, auxquels nul ne peut se dérober, collectés lors d'un mariage sous forme de prélèvement obligatoire* » (Aboubacar, 2012, p. 60). En revanche, les ressources liées aux spectacles restent occasionnelles et incertaines.

Cependant, il importe de préciser que ces apports, provenant des festivités coutumières, sont versés à la commune par les communautés villageoises sous forme de cotisations sociales. Cette forme de contribution à la commune pourrait être aussi aléatoire, et cela pour deux raisons.

La première raison est que notre connaissance du terrain nous permet d'affirmer que les fonds issus des festivités coutumières sont gérés dans les villages avec une très grande opacité comme le veut la tradition. Bien qu'important, ces « *flux sont mal connus dans leurs montants comme dans leur ventilation entre différentes formes d'activités* » (Abdallah, Dubois et Proussard, 2003, p. 145). Dans ce contexte, il serait difficile que la commune base ses prévisions de recettes sur de telles activités. A titre d'illustration, nous avons posé la question à un anthropologue ayant travaillé pendant de longues années sur le sujet.³¹⁸

Est-ce qu'il serait possible d'utiliser l'impôt coutumier pour financer la commune ?

« L'impôt coutumier est payé par les comoriens avec une très grande fierté et cela à travers les festivités coutumières. Cependant le système de redistribution pose problème en raison de l'absence de transparence dans la gestion des fonds. Il est vrai que cette absence de transparence est inhérente au fonctionnement des institutions coutumières, elle est voulue et entretenue par les gardiens de l'orthodoxie coutumière. Cependant, si la commune veut s'appuyer sur les contributions villageoises en matière de recettes, il serait nécessaire d'améliorer et de codifier le mode de perception et de redistribution de l'impôt coutumier.

³¹⁷ Source : Rapport du PNUD (2012) sur la coopération décentralisée et intercommunale aux Comores.

³¹⁸ Entretien réalisé auprès d'un anthropologue et auteur de nombreux ouvrages sur les institutions coutumières aux Comores.

Actuellement dans certaines localités comme Moroni et Mitsamihuli, les prestations sont codifiées sur des katiba, les dates des cérémonies sont retenues et inscrites sur un registre. Il serait donc possible de préparer un budget prévisionnel et réduire progressivement l'opacité dans la gestion des fonds de la communauté. Il faudra pour cela que l'Etat accepte que chaque village traditionnel soit érigé en commune et que plus tard les villages à leur initiative s'associent pour la réalisation de certains ouvrages d'intérêts communs ».

Entretien du 18 avril 2013

La deuxième raison repose sur l'unité fragile de la commune. Nous verrons plus bas dans quelles conditions ces villages - qui en théorie forment une commune - peuvent exceptionnellement se mettre d'accord pour un projet communautaire ciblé.

Au total, il convient de remarquer qu'en matière de ressources, les communes-pilotes sont tributaires des institutions coutumières, lesquelles sont sous l'influence « des notables » ou « hommes accomplis » qui dirigent les *midji* (cf. chap. 6).

En définitive, les communes-pilotes déjà constituées sont confrontées à deux obstacles majeurs qui limitent leurs actions. Il s'agit de l'insuffisance flagrante des ressources financières locales et de la rigidité des procédures en matière foncière qui n'aide pas à la constitution de ces ressources.

2.1.2. Les contraintes liées au découpage communal.

Pour mieux comprendre les enjeux liés au découpage communal aux Comores et tout particulièrement à *Ngazidja*, il importe de rappeler l'organisation sociopolitique du pouvoir local ou coutumier. Celui-ci trouve son fondement et son assise sur le *mdji* (villages ou villes), surtout si ce dernier est bien placé dans la hiérarchie coutumière (cf. chap. 6, section 1.1.1.1). Rappelons que le critère de distinction des *midji* aux Comores ne suit pas les mêmes normes que celles des géographes urbains (cf. chap. 6, section 1.1.1.1). La pratique coutumière utilise plutôt un ordre d'importance décroissante basé sur l'histoire et les circonstances de fondation de chaque *mdji* (cf. chap. 6, section 1.1.1.1). Ainsi, le découpage territorial réalisé à l'époque des sultanats - qui respecte scrupuleusement les chefferies traditionnelles mises en place sous

les institutions *bedja* - est toujours en vigueur. En effet, on retrouve au niveau de chaque sultanat - qui aujourd'hui correspond à la région - un ordre hiérarchique décroissant des *midji*.

Pour être précis, empruntons l'exemple que Chouzour (1994) utilise au niveau du sultanat de *Mbadjini* qui compte au total 40 *midji*³¹⁹ (cf. carte 2 infra) : L'ordre hiérarchique décroissant des *midji* qui compose cette région s'établissait ainsi : *Fumbuni, Dembeni, Mohoro, Nkurani, Nyumamilima, Nyumadzaha Mvumabari, Ntsinimwachongo, Malé, Uziwani*. La première ville représente la capitale de la région, alors que les autres représentent des capitales sous-régionales. En d'autres termes, chacune de ces localités coiffe, sous son autorité, des villages secondaires. Nous retrouvons cette configuration sur l'ensemble des dix³²⁰ régions qui composent l'île de *Ngazidja* comme nous le montre la carte³²¹. Il convient ainsi de souligner que la propriété foncière appartient au matrilineage (*manyahuli*), au village et au sultanat (Damir, Mgomri et Said Hassane, 2007). Ainsi, en raison de la prédominance des institutions coutumières (cf. chap. 5 et 6), nous notons l'absence de l'Etat dans le domaine foncier. Ce dernier n'a aucune maîtrise du domaine public. Pour étayer notre propos, nous nous appuyons sur le rapport du « processus de délimitation territoriale des communes des îles de *Mwali* et *Ngazidja* » (PNUD, 2012)³²². Les co-auteurs de ce rapport ont saisi la direction générale des impôts et tout particulièrement les services du domaine et de topographie pour obtenir la documentation nécessaire les permettant de remplir à bien leur mission. Ces services ont montré qu'aucune donnée, relative à la conservation du domaine public et à l'enregistrement des actes de mutation, n'existe dans leurs archives.³²³

Dans ce contexte de prédominance du droit coutumier en matière de politique foncière, nous nous demandons comment la décentralisation, qui n'a de sens que lorsqu'elle a

³¹⁹ Nous nous intéressons uniquement à la carte des sultanats à *Ngazidja* puisque c'est ici qu'on les retrouve nombreux, alors qu'il n'y avait qu'un seul sultanat à *Ndzouani* et à *Mwali*.

³²⁰ Les dix régions historiques de l'île de *Ngazidja* sont : *Mbadjini, Domba, Washili, Hamahame, Mbwankuu, Mitsamihuli, Mbudé, Itsandra, Bambao, Hambuu* (Guébourg, 1993 ; Chouzour, 1994).

³²¹ Cette configuration est identique aux dix régions qui composent l'île de *Ngazidja*, exceptée la région de *Domba* pour qui, en raison de sa petite taille, nous retrouvons uniquement un classement décroissant des 5 villages qui la composent.

³²² Ce rapport, financé par le PNUD dans le cadre de son projet d'appui au développement des collectivités décentralisées en Union des Comores, a été élaboré exclusivement par deux consultants comoriens (Chamssoudine et Djohar) afin de donner une chance à la réussite de la mission. En effet, il existait de vives tensions sur le terrain par rapport aux populations locales qui ne voulaient pas de l'étude (Chamssoudine et Djohar, 2012).

³²³ cf. annexe 17 : lettre N°425/Dom du service du domaine

un impact sur le développement local, peut véritablement réussir en l'absence d'une politique foncière claire incarnée par le droit moderne. Autrement dit, nous nous demandons comment les autorités légales peuvent procéder à des redécoupages territoriaux dans le cadre de la décentralisation alors qu'elles n'ont aucune maîtrise du domaine foncier. Nous verrons dans la sous-section qui suit, que malgré la volonté des autorités légales de vouloir faire un redécoupage territorial conforme à celui de la tradition, de nombreux conflits resurgissent entre les régions, entre les sous-régions et surtout entre les villages.

2.2. Les conflits liés au découpage communal aux Comores : l'exemple de Ngazidja

Dans cette sous-section, nous illustrons à partir de quelques exemples les conflits ayant ressurgi à *Ngazidja* suite au projet de découpage communal, et cela malgré une prise en compte importante des frontières coutumières. Ces conflits sont de trois types : ceux qui opposent les régions (anciens sultanats), ceux entre les sous-régions relevant d'une même région, et ceux qui opposent les villes ou villages. L'objectif de cette démarche est de distinguer les obstacles liés au projet de découpage communal, et donc au processus de décentralisation. Or, pour gagner l'adhésion de la population au processus communal, toutes les sous-régions traditionnelles ont été érigées en communes pour éviter que chaque village ne le fasse. De ce fait, les 28 sous-régions traditionnelles que composent *Ngazidja* sont érigées en communes, et ce conformément à l'arrêté N°13-14/GIAN portant promulgation de la délibération relative à la mise en place des délégations spéciales à *Ngazidja*. Cependant, à travers les exemples qui suivent, nous montrons que malgré ce découpage - dont on peut douter de sa pertinence -, de nombreux obstacles persistent.

2.2.1. Les conflits entre les régions liés au découpage communal

A propos des conflits qui opposent les régions en raison du projet de découpage communal, nous prenons l'exemple de la région d'*Itsandraya* qui nous paraît très pertinent (*cf.* carte 2 ci-après).

Carte 2 : Régions traditionnelles de l'île de Ngazidja



Source : Chouzour (1994) et Guébourg (1993), modifiée par l'auteur³²⁴.

Cette région - composée de cinq sous-régions traditionnelles (*Issa Hari, Djoumoichongo, Mbagani, Mbadani, Hamavu*) - est, à elle seule, en conflit avec toutes les régions voisines. Réputée guerrière pendant la période des sultans, cette région repousse toutes ses frontières avec ses voisines (Chamssoudine et Djohar, 2012). Très exactement, selon ces auteurs, la région est en conflit au Nord Est avec la région de *Hamahamé*, au Sud Est avec la région de *Washili*, au Sud avec la région de *Bambao* et au Nord avec la région de *MBudé*. Pour ces auteurs, les délimitations entre la région d'*Itsandra* et ses régions voisines

³²⁴ Ces régions traditionnelles représentaient les anciens sultanats. Cependant, il convient de souligner que sur les cartes de Chouzour et de Guébourg, la région de Dimani - rattachée jadis à celle de Washili - n'y figurait pas.

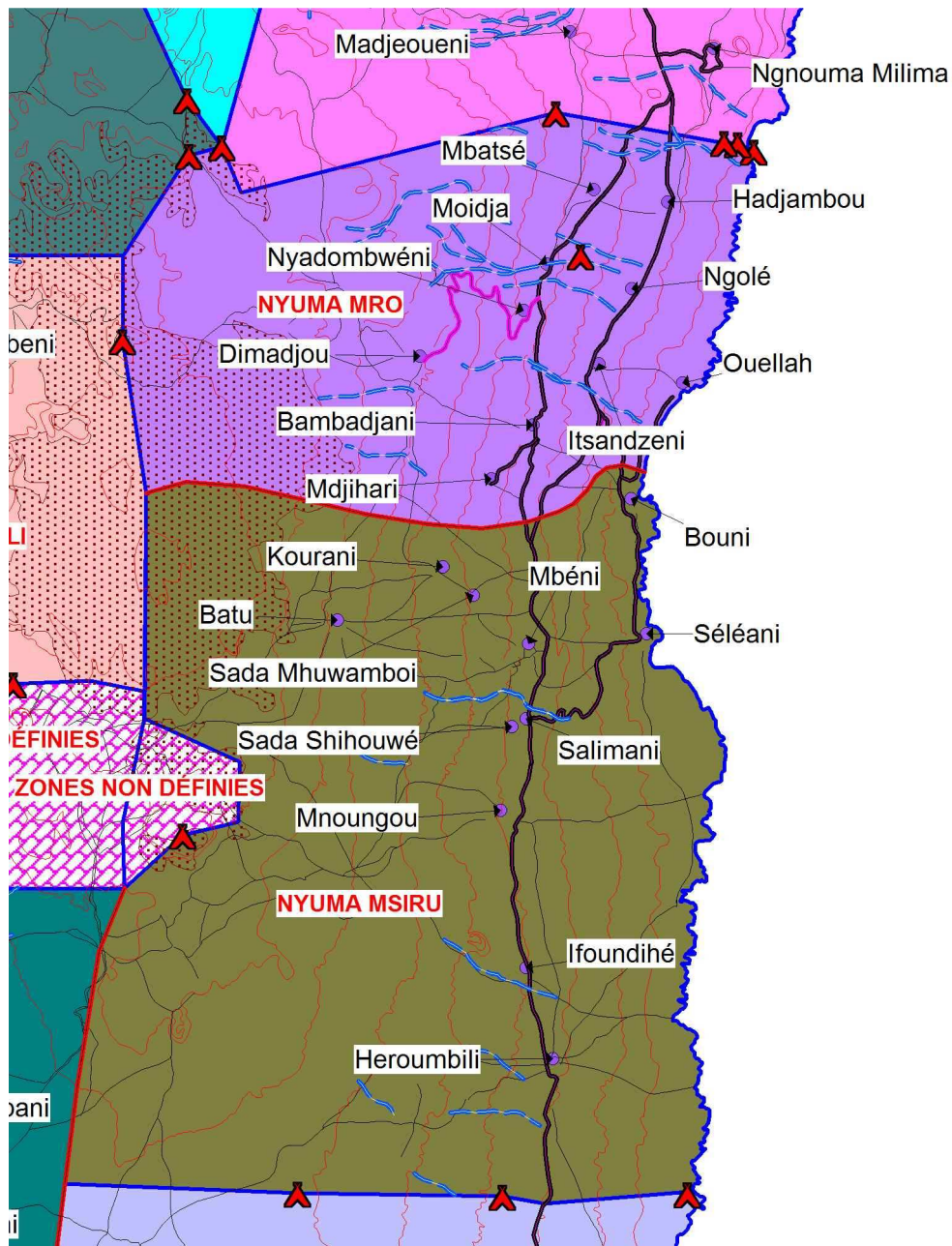
ont donné beaucoup de tensions surtout avec la région de *Washili* où les tensions sont particulières. Ces auteurs avaient, selon eux, le sentiment de voir ressusciter les sultans batailleurs.

2.2.2. Les conflits entre les sous-régions liés au découpage communal

En ce qui concerne les conflits qui opposent les sous-régions dans le découpage communal, nous pouvons prendre quatre exemples de conflits où il n'existe aucun consensus par rapport au découpage proposé. Pour cela, nous nous appuyons sur un rapport officiel que nous nous sommes procurés, lors de notre travail de terrain, auprès du Ministère de l'Education nationale. Ce rapport, élaboré par Chamssoudine et djohar (2012), est intitulé « Cartographie des communes de *Ngazidja* et de *Mwali* ».

Le premier exemple de conflit est celui qui oppose les deux sous-régions de *Nyuma Mdro* et *Nyuma Msiru* qui forment la région de *Hamahamé* (cf. carte 3 ci-dessous).

Carte 3 : Les 2 sous-régions traditionnelles de la région de Hamahamé

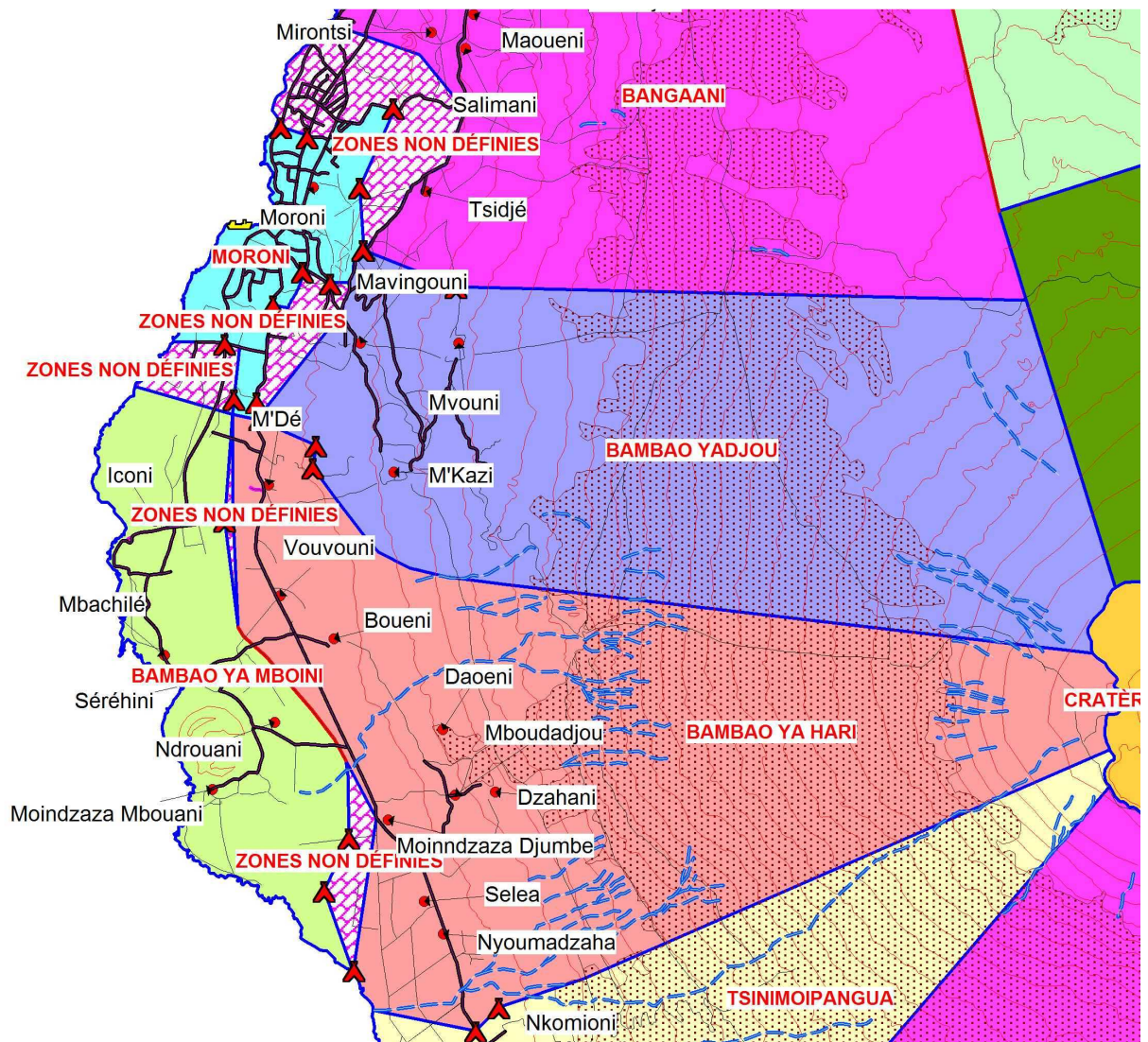


Selon Chamssoudine et Djohar (2012), ces deux communes refusent qu'il y ait une délimitation physique entre les deux sous-régions afin d'éviter des conflits interminables.

Le deuxième exemple de conflit est celui des quatre communes (*Moroni, Bambao ya Hari, Bambao ya Djou, Bambao ya Mboini*) qui composent la région de *Bambao* (cf. carte 4

ci-après) où seule la délimitation entre *Bambao ya Djou* et *Bambao ya Mboini* est réalisée avec consensus³²⁵.

Carte 4 : Les 4 sous-régions traditionnelles de la région de Bambao

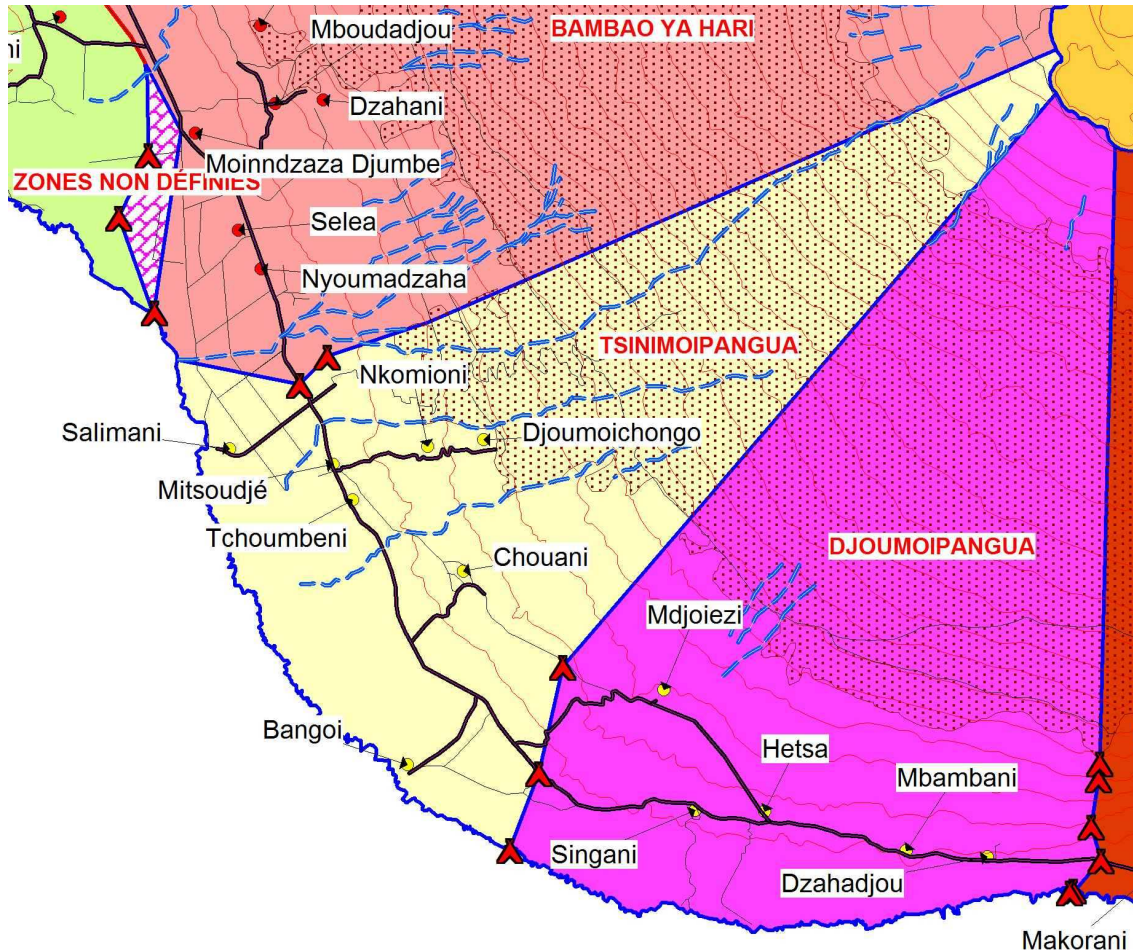


Le troisième exemple de conflit est celui qui oppose les deux communes (*Tsinimoipanga* et *Djoumoipanga*) qui forment la région de *Hambuu*. Les deux communes

³²⁵ Comme l'indique la cartographie, de nombreuses zones ne sont pas délimitées par peur de déclencher des guerres ouvertes entre les régions ou les sous-régions (Chamssoudine et Djohar, 2012).

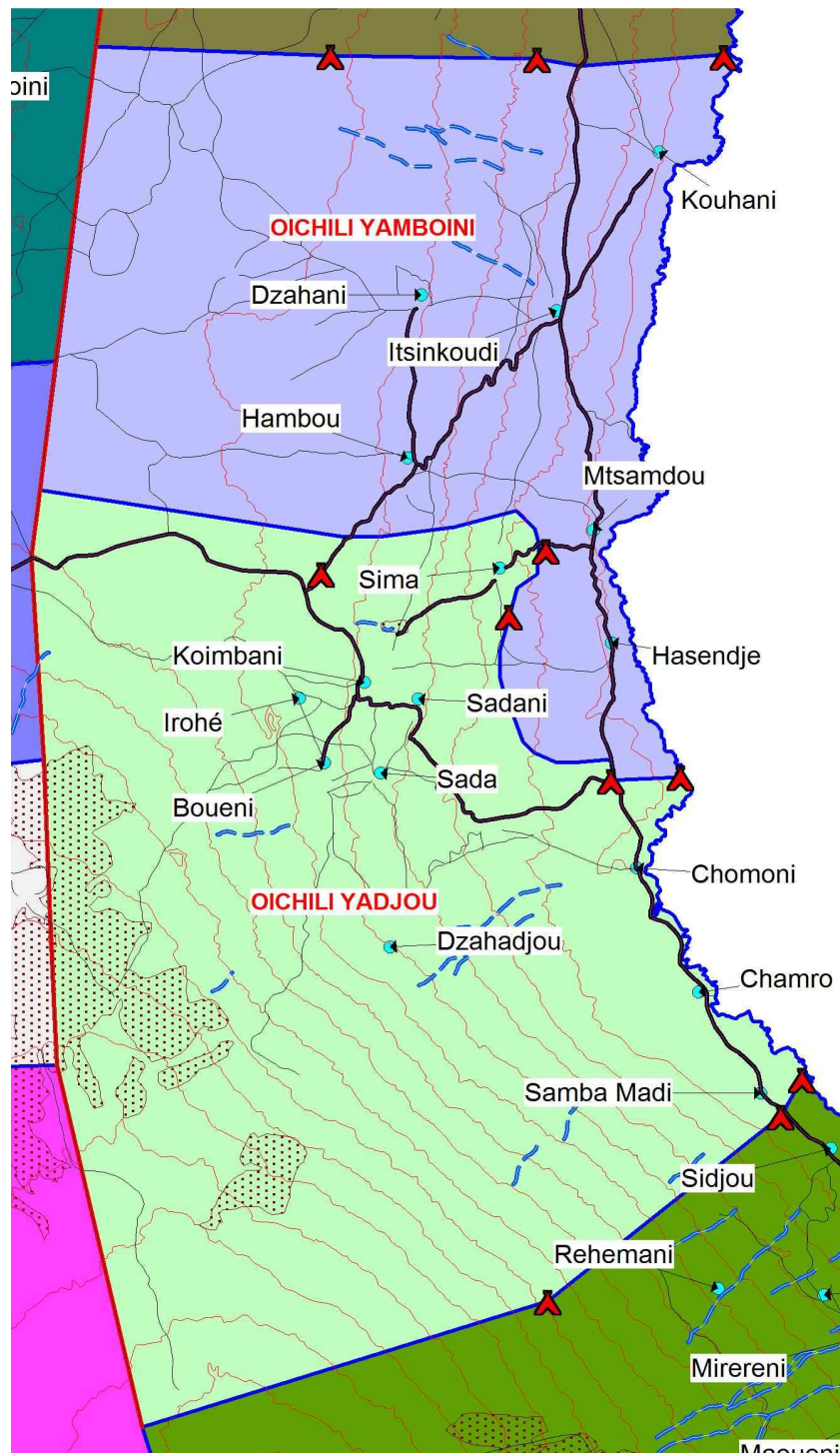
émettent des réserves au niveau de la délimitation proposée, surtout au niveau de la frontière entre la ville de *Singani* et *Bangoi* (cf. carte 5 ci-dessous).

Carte 5 : Les 2 sous-régions traditionnelles de la région de Hambuu



Le quatrième exemple de conflit est celui qui oppose les deux sous-régions *Washili-Yamboini* et *Washili yadjou* qui forment la région d'*Washili*. Les deux sous-régions se demandent sur quelle base s'appuie-t-on pour faire la délimitation ? D'autant que la délimitation entre les deux sous-régions repose depuis tout temps sur une base administrative et coutumière. En conséquence, les deux sous-régions traditionnelles émettent des réserves sur cette délimitation physique qu'elles n'ont jamais connue (cf. carte 6 ci-après).

Carte 6 : Les 2 sous-régions traditionnelles de Washili



Au total, nous pouvons multiplier les exemples dans l'ensemble des 28 sous-régions qui constituent l'île de *Ngazidja*. Face à ces obstacles liés au découpage communal, le processus de décentralisation peut être freiné au sens où il n'y aurait pas d'existence physique de la commune. Cette absence de délimitation territoriale des communes peut ainsi se traduire par l'impossibilité de mettre en place une politique fiscale pour les communes. En d'autres

termes, les actes du maire, en matière fiscale, n'auront aucune portée dans la mesure où les territoires d'impositions ne sont pas clarifiés. Ce qui se traduirait par un manque à gagner important en termes de ressources communales comme nous l'avons indiqué plus haut.

2.2.3. Les conflits entre les villages liés au découpage communal

Si les conflits qui opposent les régions et ceux qui opposent les sous-régions, suite au découpage communal à *Ngazidja*, ont pu être canalisés ou contenus, il n'en est pas de même pour ceux qui opposent les villages. Ces conflits ne sont pas directement liés au découpage puisque l'arrêté susmentionné plus haut a exclu l'idée d'ériger un village en commune. Ils sont plutôt liés à la place (ou au rôle) attribuée à chaque village dans la nouvelle configuration communale. Certes, les localités obéissent à une hiérarchie coutumière stricte qui - depuis des millénaires - fixe à chacune d'elle la place qui lui revient dans la région, la sous-région, et donc dans la commune. Seulement ce concept, purement coutumier, a omis de tenir compte de la trajectoire de développement que peuvent connaître ces différentes localités à travers le temps. Ainsi, à travers la colonisation, certaines localités ont su tirer profit du développement des cultures de rente ou d'une scolarisation massive. Aujourd'hui, elles disposent de nombreux atouts - capital humain, poids démographique et économique, etc. - qui leur permettent d'avoir un rôle sans commune mesure avec leur statut historique et coutumier. Par conséquent, elles ont acquis une notoriété qui éclipse les villes qui les dominaient jadis.

Cette situation provoque, selon Chouzour (1994, p. 146), « *des rivalités graves entre localités, devenues ennemies inexpiables, du seul fait que les anciennes capitales ne peuvent admettre que la nouvelle organisation, prenant en compte les nouvelles données socio-économiques et politiques, élève des capitales secondaires traditionnelles au rang de chef-lieu de sous-préfecture. Ce sont des tels phénomènes qui expliquent aujourd'hui l'antagonisme, parfois violent, qui oppose, par exemple, Dembeni et Uziolini, Kwambani et Itsinkudi, Wela et Bangwa Kuni, Mitsudé et shuani, pour ne citer que ces cas* »³²⁶.

Pour illustrer l'ampleur de ces rivalités villageoises qui compromettent le processus de communalisation aux Comores - et tout particulièrement à *Ngazidja* -, nous allons montrer les

³²⁶ Des hamo selon Chouzour sont devenues des capitales.

obstacles survenus dans l'application de l'arrêté cité plus haut, qui porte sur la promulgation de la délibération relative à la mise en place des délégations spéciales à *Ngazidja*. Toutefois, avant de montrer ces obstacles, précisons d'abord le contenu de cet arrêté à travers 3 articles parmi les 15 que comprend ce nouveau cadre institutionnel.

Ce dispositif institutionnel - N°13/CIAN - adopté le 15 février 2013 par le conseil de l'île autonome de *Ngazidja*, et promulgué par l'arrêté N°13-14/GIAN du gouverneur de l'île autonome de *Ngazidja*, stipule en son article 3 qu' « *entendant la mise en place effective des communes telles que prévues par les dispositions institutionnelles (article 7-3) et la législation en vigueur [...], il est créé dans l'île autonome de Ngazidja, vingt huit (28) délégations spéciales, pour faciliter et contribuer au processus de la mise en place des effectifs des communes* » (arrêté N°13-14/GIAN, 2013, p. 2)³²⁷.

Ce dispositif institutionnel stipule également en son article 7 que « *la délégation spéciale est composé par les chefs des villes ou villages à raison d'un chef par ville ou village et des administrateurs des localités (selon le nombre de la population : 700 habitants =1 administrateur)* » (arrêté N°13-14/GIAN, 2013, p. 3). Cet article stipule aussi que la délégation spéciale est composée entre autres d'« *un maire élu par la délégation spéciale (le choix de la délégation spéciale s'impose au gouverneur de l'île)* »³²⁸.

Ce dispositif stipule enfin en son article 10 que la mise en place des délégations spéciales permet :

« *L'identification des besoins et les actions prioritaires à mettre en œuvre en vue de l'organisation et la tenue des élections municipales ; le choix des lieux d'emplacement des hôtels de ville de 28 communes de Ngazidja ; relancer les négociations en cas de besoin sur la délimitation des frontières communales ; renouer le dialogue entre les localités ou les communes en conflit pour sauvegarder la cohésion sociale* » (arrêté N°13-14/GIAN, 2013, p. 4).

³²⁷ L'article 6 du dit arrêté définit la délégation spéciale en ces termes : cadre institutionnel provisoire institué pour assurer la participation de la population à la vie de la nation en attendant la mise en place effective des communes telles prévues par les lois de 2011

³²⁸ Ce même article stipule que la délégation spéciale est composée aussi de : un ou plusieurs adjoint(s) au maire dont le nombre est fixé par délibération du conseil de la délégation (dans la limite maximale de trois) ; et un secrétaire général de la commune.

Soulignons d'abord que la mise en place de ce dispositif illustre l'échec du processus de décentralisation censé renforcer la démocratie locale (cf. section précédente). D'autant plus que parmi les priorités fixées par les troisièmes assises sur la décentralisation du 13 et 14 juin 2012 figure l'organisation des élections municipales en 2013 (cf. section précédente).

Ensuite, l'application de ce nouveau dispositif institutionnel va raviver les conflits entre les villages sur un point très sensible : le choix des lieux d'emplacement des hôtels de ville des 28 communes de *Ngazidja*³²⁹. La question de ce choix a fait ressurgir le débat entre les capitales traditionnelles des sous-régions qui bénéficient de la hiérarchie historique et coutumière, et les villages qui, malgré leur faible classement au sein de la hiérarchie coutumière, ont acquis à travers le temps une notoriété liée aux critères déjà indiqués plus haut. La question présente donc un enjeu majeur pour ces villes ou villages puisqu'il en va de leur l'honneur.

Pour illustrer l'ampleur et la profondeur de cette question portant sur le choix des lieux des hôtels de ville, nous pouvons nous appuyer sur plusieurs exemples³³⁰. Toutefois, nous préférons nous limiter à deux communes où les conflits ont tourné en émeutes faisant de nombreux dégâts matériels et plusieurs victimes. La première est la commune de *Djoumoichongo* dans la région d'*Itsandraya*. Dans cette commune composée de 5 villages, le village de *Dzahani*² (capitale traditionnelle) et celui de *Sambakouni* (prétendante au titre) sont rentrés en conflit ouvert ayant obligé les 3 autres villages à prendre position. Ce conflit s'est soldé avec plusieurs victimes, des dégâts matériels importants et de nombreuses arrestations sur l'ensemble de la commune. La deuxième commune est celle de *Djoumoipanga* dans la région de *Hambuu* (cf. carte 5) où la ville de *Mdjoiézi* (capitale traditionnelle) et celle de *Singani* (prétendante au titre) sont entrées dans un conflit qui a entraîné toute la commune. Ce conflit s'est également soldé par de nombreux dégâts matériels, plusieurs arrestations, et plusieurs personnes blessées dont cinq très graves.

³²⁹ Rappelons que sous la période révolutionnaire, le régime a choisi de construire les *mudria* en rase campagne afin d'éviter les conflits entre les villages.

³³⁰ Nous pouvons par exemple citer la commune de *Nyuma Mdro* dans la région de *Hamahamé* (cf. carte 3) où la ville de *Bambadjani* (capitale traditionnelle) et celle d'*Itsandzéni* (autre prétendante) sont en conflit pour le titre. Nous pouvons également citer le cas de la commune de *Bambao yadjou* dans la région de *Bambao* (cf. carte 4) où le village de *Mavingouni* (capitale traditionnelle) et les villes de *M'kazi* et *Mvouni* (autres prétendantes) sont en conflit pour le titre.

Au total, le nouveau dispositif institutionnel (matérialisé par l'arrêté N°13-14/GIAN du 18 février), censé dénouer le processus de décentralisation en apportant des réponses aux obstacles énumérés dans l'article 10 de l'arrêté, a produit l'effet inverse. Plus grave encore, c'est la cohésion sociale de l'ensemble de l'île de *Ngazidja* qui, aujourd'hui, se trouve remise en cause. A travers une telle situation, nous comprenons le sens de la question soulevée plus haut par un adjoint au maire qui se demande si la loi ne doit pas fixer des critères qui aideront à choisir le lieu de construction de l'hôtel de ville (*cf.* section 1.2.3.2.).

3. Limites des politiques d'aide en matière de décentralisation : une vision partielle du territoire par les bailleurs

Cette dernière section cherche à analyser les limites des politiques d'aide en termes de décentralisation mises en évidence dans ce chapitre. Cette analyse s'appuie sur l'idée que les acteurs de l'aide s'inscrivent dans une vision trop partielle du territoire. En d'autres termes, dans le processus de décentralisation enclenché aux Comores sous l'impulsion des bailleurs des fonds, la notion de territoire est presque inexistante. L'absence de cette notion dans les stratégies de mise en œuvre du processus de la décentralisation constitue, nous semble-t-il, l'une des principales causes de l'échec du processus. Pour montrer cela, nous proposons d'examiner les liens entre l'Etat, ses périphéries locales (y compris le *mdji* - village - qui constitue la cellule sociale de base aux Comores) et les politiques d'aide préconisées par les bailleurs de fonds. Le but de cette démarche est double : d'abord, mettre en relief les limites des recommandations des bailleurs de fonds en matière de territoire ; ensuite, montrer le rôle prééminent que joue le capital social civil au niveau micro-local des villages au détriment de l'efficacité de l'Etat.

Pour y parvenir, nous procédons en trois étapes.

D'abord, pour faire comprendre les particularités de cette notion de territoire aux Comores, nous proposons dans une première sous-section de rappeler brièvement les principaux obstacles auxquels s'est heurté le processus de décentralisation. Dans une deuxième sous-section, nous montrons les limites des institutions internationales en matière de décentralisation dans le domaine du territoire. Pour cela, nous nous appuyons sur plusieurs

travaux notamment ceux de Leloup, Moyart et Pecqueur (2003, 2005). Enfin, nous montrons dans une troisième sous-section les conflits de légitimité locale entre les institutions légales et les institutions coutumières et qui affaiblissent le rôle de l'Etat.

3.1. Rappel des principaux obstacles au processus de décentralisation aux Comores

Nous avons vu plus haut (*cf.* section 1.2) l'intérêt que peut revêtir la décentralisation aux Comores : elle peut mettre fin aux vellétés de sécessionnisme insulaire récurrent ; elle constitue un moyen de préserver l'unité nationale du pays ; elle est aussi perçue comme un moyen de renforcer la gouvernance locale. A ces avantages d'ordre politique et institutionnel s'ajoutent aussi des avantages d'ordre économique (*cf.* section 1.2).

Partant de ces arguments, la décentralisation est promue par les bailleurs de fonds qui conditionnent l'aide à sa mise en place. C'est donc dans ce contexte de pressions internes (dues notamment à la crise anjouanaise) et surtout externes (recommandations des bailleurs) que le processus de décentralisation est mis en place aux Comores. Ce processus s'est traduit par l'adoption en 2001 d'une nouvelle loi fondamentale accordant aux îles une large autonomie politique, administrative et financière (*cf.* section 1.2). Toutefois, si le rôle prééminent accordé aux îles par la nouvelle constitution s'est traduit dans les faits, il n'en est pas de même pour celui accordé aux communes qui constituent pourtant les collectivités territoriales de base. **En effet, l'état des lieux actuel de la communalisation aux Comores montre un dispositif institutionnel qui évolue dans les textes et demeure inappliqué dans le territoire.** Ainsi, le processus n'est toujours pas opérationnel, et ce malgré l'adoption de nombreuses lois notamment celle portant sur l'organisation territoriale de l'Union des Comores ou celle portant sur l'organisation du scrutin communal. Plus précisément, nous avons relevé une absence d'appropriation du processus de communalisation par les communautés villageoises (*cf.* section 1.2.3.2). En effet, le processus est confronté à de nombreux obstacles bien qu'une part importante d'aide lui ait été consacrée par les bailleurs de fonds notamment la Banque mondiale, l'Union européenne, le PNUD et la France (*cf.* section 1.2). Parmi ces obstacles figurent en premier lieu la composition des communes et surtout le découpage communal (*cf.* section 2.1). Compte tenu de l'importance que revêt le village dans la société comorienne (*cf.* chap. 6), chacun de ces villages veut s'ériger en

commune (*cf.* section 2.1.1.1). Comme nous l'avons montré plus haut (*cf.* chap. 6), le village désigne une unité territoriale où résident les lignages ayant pratiquement les mêmes descendances matrilineaires. De ce fait, la propriété foncière appartient principalement à ces dernières et au village à tel point que l'Etat est totalement absent du domaine foncier et n'a aucune maîtrise du domaine public (*cf.* section 2.1.2). C'est donc cette notion de territoire³³¹ - échappant à l'Etat et aux entités insulaires - qui a été occulté par les bailleurs dans la mise en œuvre de la décentralisation.

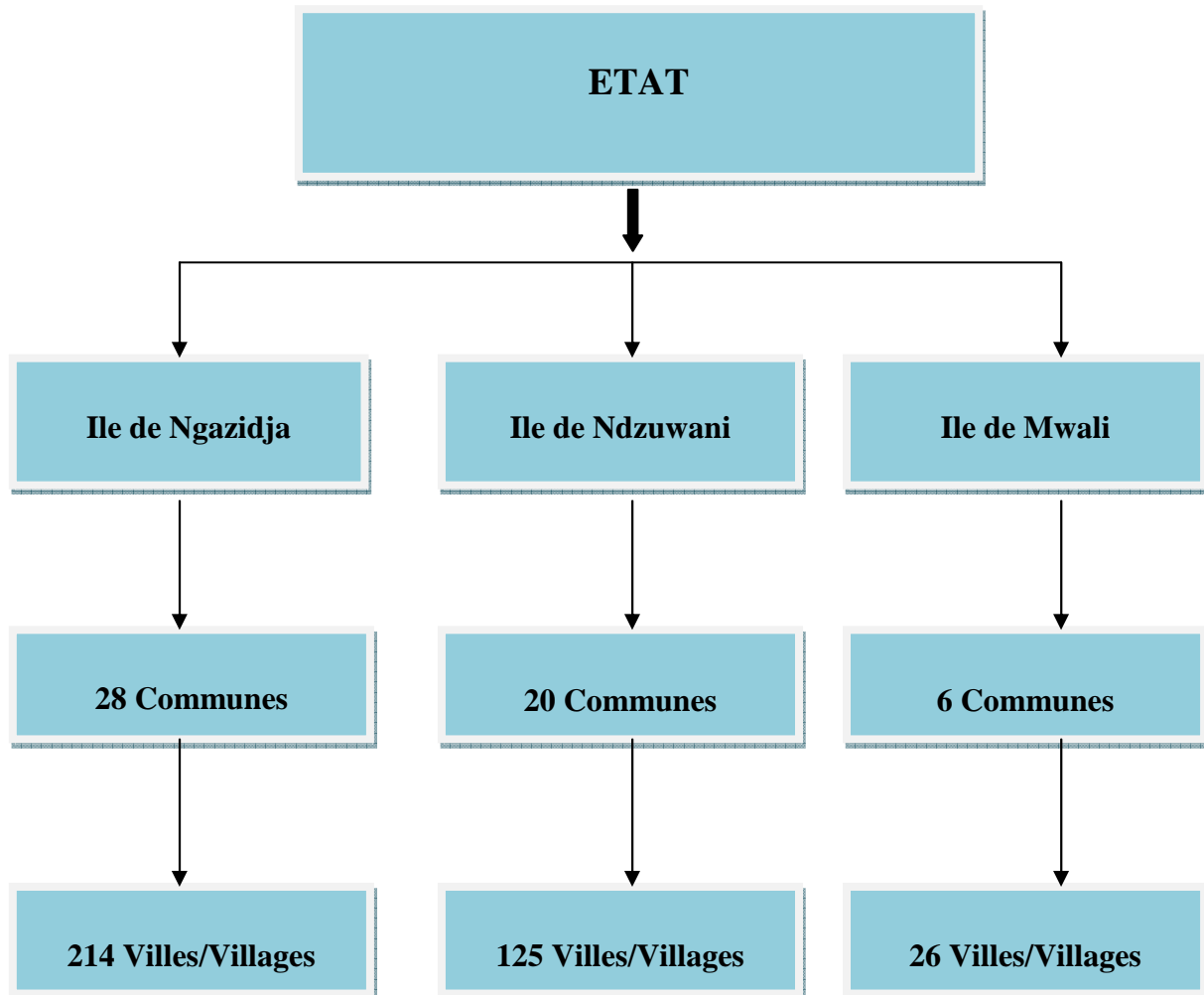
Dans la sous-section qui suit, nous montrons les conséquences liées à la non prise en compte de cette donnée fondamentale - le territoire - dans le processus de la décentralisation.

3.2. Développement local sans territoire local : la commune versus le village

Avant de montrer les conséquences liées à l'absence de cette notion de territoire dans le processus de décentralisation, nous présentons d'abord dans la figure 2 ci-après l'organisation territoriale de l'Union des Comores telle qu'elle est stipulée par le décret N°11-143/PR portant promulgation de la loi N° 11-006/AU en date du mai 2011.

³³¹ Bien que les termes de foncier, territoire, terre et terroir méritent d'être clarifiés, dans notre démarche, nous assimilons certes le terme territoire au terme foncier mais nous l'appréhendons aussi et surtout sous l'angle de « *gouvernance territoriale [définie] comme processus de coordination des acteurs, notamment publics, mais aussi de construction de la territorialité et d'appropriation des ressources* » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005, p. 324).

Figure 2: Organisation territoriale de l'Union des Comores



Source : présentation de l'auteur

Le décret susmentionné indique en son article premier que « *l'administration territoriale de l'Union des Comores est assurée par les Communes et les îles autonomes. Elle est organisée, dans le respect du principe de libre administration des communes, des îles autonomes, de manière à mettre en œuvre les politiques de développement et d'aménagement du territoire, à garantir la démocratie locale et à favoriser la modernisation de l'action publique dans les perspectives d'un développement durable* ».

A travers cet article premier, nous remarquons d'abord que la commune devient la collectivité territoriale de base. Bien que certaines communes soient créées en respectant le cadre territorial traditionnel, cette nouvelle organisation territoriale consistant à regrouper les

villages en commune est contestée par les autorités coutumières issues de ces communautés villageoises (cf. section précédente). Cette confrontation à l'échelle locale entre les institutions légales et les institutions coutumières - symbolisées par les villages - trouve selon nous sa source dans la question de territoire. Nous ne reviendrons pas sur les autres facteurs évoqués plus haut (cf. section précédente) qui expliquent l'échec de la décentralisation. Ici, nous nous limitons principalement à la non prise en compte de cette notion de territoire et à ses conséquences sur le processus de la décentralisation. Trois points nous semblent pertinents pour expliquer l'échec du processus.

Premièrement, il y a le fait que le territoire est sous le contrôle des familles (cf. encadré 6 ci-dessous) et des villages. De ce contrôle du territoire dépend aussi celui des ressources naturelles, économique et financières. En d'autres termes, à partir du contrôle du droit d'accès à la terre, les communautés villageoises exercent un contrôle sur les autorités légales (gouvernementales, insulaires et communales, même si ces dernières n'existent que par le nom). Plus précisément, le principe de « *la sacralité des droits sur la terre et sur leur articulation avec le culte des ancêtres* » (Ouedrago, 2006, p. 26) fait que les villages s'opposent à toute immixtion des autorités légales dans la gestion des terres. Cette conception du territoire, négligée par les bailleurs de fonds dans leurs recommandations de mise en place des communes, porte préjudice à la mise en place de ces dernières, et par ricochet au développement local recherché. Nous avons vu par exemple (cf. section précédente) qu'en matière de ressources des communes-pilotes, les communautés villageoises empêchent ces communes de recourir aux impôts locaux, notamment ceux basés sur les propriétés bâties et non bâties. Cette interdiction s'explique par le fait que le foncier est une propriété des familles et des villages. Par conséquent les communes-pilotes ne pouvaient pas se doter d'une législation sur le foncier pourtant indispensable pour le fonctionnement d'une commune (cf. section précédente).

Encadré 6: Le Manyahuli

Le manyahuli est une institution très ancienne, plus manifeste et plus appliquée à la NGAZIDJA que dans les autres îles de l'Archipel. Son introduction aux Comores est probablement antérieure à l'instauration de l'islam. Il peut être défini comme un mode traditionnel de transmission de biens immobiliers (immeubles et terrains) de mère en fille. L'héritage profite non seulement à la première donataire, mais aussi à toutes les descendantes de celle-ci dans la lignée maternelle. La transmission a lieu dans l'ordre suivant : mères, filles, d'abord l'aînée puis les autres, grand-mère, soeur, tante et cousines maternelles ". En principe, les femmes possèdent la terre et la transmettent à leurs filles. Le leg des terres a lieu lors du mariage de la génération suivante. A l'issue du mariage de toutes ses filles, une femme ne possède donc plus un seul champ ; elle est à la charge de sa fille aînée.

Il peut arriver qu'une femme meurt avant de marier toutes ses filles ; dans ce cas, ces dernières feront elles-mêmes le partage : celles qui ne se sont pas mariées recevront leur part lors de leur mariage. Dans le manyahuli, une femme décide seule du partage de ses terres entre ses filles. La répartition est équitable en général. Toutefois, lorsqu'une femme possède suffisamment de champs, elle favorise sa fille aînée. Il peut aussi arriver qu'une femme n'ait pas de filles à qui léguer ses biens immobiliers. Dans cette hypothèse, la femme partage ces biens entre ses soeurs d'une même mère qui, à leur tour, les laisseront à leurs filles. Ainsi, dans le manyahuli, les biens immobiliers sont légués aux femmes et se transmettent d'une femme à sa fille, à sa soeur ou à sa cousine germaine.

le Magnahuli est considéré par les services de la conservation foncière comme étant juridiquement difficile, voire même impossible, à inscrire sur le « registre d'immatriculation ».

Il importe de souligner qu'en dehors des terres appartenant aux familles (manyahuli), le reste des terres appartient aux villages.

Sources : rapport national PNUD (2006), modifié.

Deuxièmement, nous estimons que la notion de territoire a été mal appréhendée par les bailleurs. Le territoire ne devrait pas être perçu uniquement sous l'angle d'un « *niveau administratif neutre où une politique s'applique selon une démarche hiérarchique descendante* » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005, p. 326), ni comme « *un espace prédéfini de type politico-administratif telles les collectivités territoriales* ». Il ne devrait pas non plus être

considéré comme « *la référence spatiale d'une politique publique qui s'appliquerait dans ce cadre à l'exclusion des autres [...]. Par contre, il peut être défini comme une construction sociale d'un groupe composite (organisation, association, collectivités territoriales, institutions diverses...)* » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2003, p. 104).

Or, en minimisant le rôle des villages et leurs institutions coutumières dans la gestion du territoire, les autorités - sous l'influence des bailleurs - ont défini le territoire en référence seulement à un périmètre politique et administratif. Or, cette notion est plus vaste et plus complexe puisqu'elle englobe de nombreux domaines qui concernent le social, l'économie, le juridique, la politique, l'environnement, l'aménagement etc. Tous ces domaines s'imbriquent à l'échelle locale, nationale et internationale (Mahamoudou, 2009). D'où la nécessité de « *dépasser une vision sectorielle ou administrative du territoire et l'appréhender comme un construit social, dans sa complexité historique* » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005, p. 323). En d'autres termes, le territoire devait d'abord et avant tout être perçu comme « *une forme d'organisation inscrite dans l'espace et construite socialement par les interactions entre les acteurs locaux : économique, sociaux, institutionnels* » (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2003, p. 103). Une telle approche du territoire aurait permis aux communautés villageoises ainsi qu'à leurs institutions d'avoir leur place dans le processus ayant conduit à la mise en place de la décentralisation aux Comores. Ainsi, nous estimons qu'en négligeant le niveau micro-local des villages dans le processus de décentralisation, les politiques d'aide, préconisées par les bailleurs en matière de décentralisation, ont exclu du processus un acteur déterminant dans la réalisation et dans la réussite du projet de développement local. Ce procédé, nous semble-t-il, a largement contribué à l'échec du processus de décentralisation.

Troisièmement, nous estimons aussi que l'une des raisons ayant contribué à l'échec du processus de la décentralisation est la paralysie de l'action publique locale. Selon nous, ce troisième point est corollaire au précédent puisque cette paralysie s'explique par l'absence d'une dynamique de coordination des acteurs concernés par le processus de décentralisation notamment l'Etat, les îles, les régions (et les sous-régions) traditionnelles et les villages. Nous avons relevé une faible implication de l'Etat et des conflits entre les différents acteurs locaux. Plus précisément, nous avons montré dans l'exemple de *Ngazidja* trois catégories de conflits liés au découpage communal : les conflits entre les régions, les sous-régions et entre les villages (*cf.* section précédente 2.1). De même, nous avons relevé que « *l'appropriation du processus par l'Etat faisait toujours défaut* » à tel point que

« l'initiative, la préparation et l'organisation » des activités relatives au processus de décentralisation étaient l'œuvre des bailleurs (cf. section 1.2.3.2 infra). Dans ce contexte où l'action publique locale émane d'une instance extérieure coercitive (Leloup, Moyart, Pecqueur, 2005), nous estimons qu'elle ne peut fournir les résultats escomptés en termes de développement local. Ainsi, cette absence d'imbrication des acteurs liés au processus de décentralisation compromet en conséquence la gouvernance locale³³² qui repose avant tout sur une bonne coordination des acteurs.

Au total, face à cette vision partielle du territoire par les bailleurs, nous pouvons tirer un certain nombre d'enseignements sur l'échec de la mise en œuvre de la décentralisation aux Comores.

- D'abord, bien que les flux octroyés par les institutions internationales aient été conséquents dans le projet relatif à la décentralisation aux Comores (cf. section 1.2.1.2 infra), nous avons montré que ces flux n'ont pas donné les résultats escomptés. Ceci nous amène à conclure que « *la réalisation d'un projet ne dépend pas seulement du montant de financement et de la nature du projet lui-même, il dépend aussi de la capacité du terrain à gérer et à s'approprier le projet* » (Leloup, Moyart et Pecqueur, 2003, p. 96). D'où l'intérêt de susciter l'adhésion et la participation de tous les acteurs concernés par le projet afin qu'aucun d'entre eux ne se considère marginalisé. Ce qui nécessite une nouvelle conception du territoire dans la culture du développement prônée par les institutions internationales notamment les IBW.

³³² Gilly et Perrat (2003, p. 5) définissent la gouvernance locale « comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximité institutionnelle unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement ».

Gilly et Perrat (2003, p. 6) distinguent en théorie trois principales structures de gouvernance locale : la gouvernance privée, la gouvernance privée collective, et la gouvernance publique. Dans le premier cas, « *ce sont les acteurs privés qui impulsent et pilotent les dispositifs de coordination et de création de ressources selon un but d'appropriation privée* », c'est le cas par exemple d'une firme motrice. Dans le second cas, « *l'acteur clé est une institution formelle qui regroupe des opérateurs privés et impulse une coordination de leurs stratégies, comme par exemple les chambres de commerce, les syndicats professionnels et toute forme de clubs d'opérateurs privés* ». Dans le troisième cas, « *ce sont au premier chef, l'Etat, les collectivités territoriales et toutes les formes d'inter-collectivité, mais aussi les centres de recherche publique, etc. Ce troisième cas correspond à la configuration comorienne.*

- Ensuite, ce constat d'échec du processus de la décentralisation aux Comores doit conduire les bailleurs à s'interroger sur les modes de gouvernance décentralisés qu'ils préconisent. En d'autres termes, ces modes, nous semble-t-il, sous-estiment la dimension anthropologique des processus de décentralisation. Or, nous estimons que « *chaque territoire est spécifique, il émerge d'un contexte (facteurs culturels, sociaux...) et d'une histoire uniques qui impliquent dès lors une logique de développement unique* » (Leloup Moyart et Pecqueur, 2003, p. 110).

- Enfin, face à cet échec du processus de décentralisation, nous nous interrogeons sur la place que doit occuper l'Etat. Ne devrait-il pas être réhabilité après avoir été dépouillé d'une bonne partie de ses ressources extérieures liées à l'APD au profit des collectivités territoriales notamment les îles et les « communes » ? Bien que nous ne soyons pas en mesure de chiffrer l'aide allouée aux îles - étant donné que cela ne faisait pas l'objet de notre étude -, il convient de souligner que depuis la mise en place de la décentralisation en 2001, cette part d'aide n'a cessé d'augmenter au détriment de celle affectée au gouvernement central. Ainsi, la question susmentionnée nous semble fondamentale compte tenu du fait que l'Etat a peu de ressources lui permettant d'assurer ses services sociaux de base, notamment l'accès aux soins, à l'éducation, à l'eau, etc. Sa déliquescence ne peut que renforcer la place centrale qu'occupent les institutions coutumières dans le fonctionnement de la société notamment dans le domaine de redistribution de revenus. Cet affaiblissement de l'Etat peut renforcer le conflit des légitimités locales entre les institutions légales et les institutions coutumières.

3.3. Les conflits des légitimités locales entre institutions légales et institutions coutumières

L'échec de la décentralisation, comme l'influence négative des règles coutumières sur les politiques d'aide, suscite de nombreuses interrogations quant à la légitimité et la légalité des institutions formelles. Il convient de rappeler que la constitution, les lois et les règlements consacrent les règles du jeu selon lesquelles la décentralisation comme mode d'administration

devrait fonctionner (*cf.* section 1 *infra*). Ici, il s'agit d'un cadre local de légalité ayant pour objectif de permettre aux administrateurs locaux de faire prévaloir la primauté du droit.

Or, l'échec du projet relatif à la décentralisation - considéré pourtant comme charnière pour le pays et ayant mobilisé des fonds importants de la part des bailleurs (*cf.* section 1.2 *infra*) - montre de manière indéniable la prédominance des institutions coutumières sur les institutions légales. Les institutions locales créées par l'Etat, sous l'impulsion des institutions internationales, manquent cruellement de légitimité, voire même de légalité. En d'autres termes, nous notons une supériorité des institutions coutumières qui, paradoxalement, tendent à se substituer aux institutions formelles. Cette légitimité coutumière constitue selon nous une menace à l'existence même de l'Etat. Nous avons montré (*cf.* chap. 6) que la légitimité du pouvoir coutumier résulte de son ancrage dans les rites locaux (grand-mariage, etc.) qui sont fondamentaux dans le fonctionnement de la société comorienne. Elle résulte aussi de la perception des institutions coutumières considérées comme prolongement d'un système endogène de valeurs sociales et culturelles. Si ces institutions coutumières, qui ont comme fondement le village, présentent des effets positifs en termes de capital social, nous avons vu aussi qu'elles produisent surtout des effets négatifs (*cf.* chap. 6) qui affaiblissent véritablement les institutions étatiques censées constituer le pacte républicain ou le ciment de la société comorienne.

Ainsi, sans vouloir nier les aspects positifs de ces institutions coutumières, ou reléguer au second rang les acteurs locaux, nous estimons qu'il serait indispensable que l'Etat puisse assumer sa fonction de régulateur social. Ceci lui permettrait de reconquérir son rôle capital de garant de la protection et de la redistribution sociale laissées aux institutions coutumières. A ce titre, il reste un acteur clé pour la promotion et la poursuite de l'intérêt collectif. Ce rôle de l'Etat est important en ce sens qu'il peut mettre la société à l'abri des dérives identitaires fondées sur le niveau micro-local des villages (*cf.* chap. 6). De plus, aucun pays ne peut, nous semble-t-il, se développer sans une volonté politique appuyée sur des stratégies efficaces organisées par l'Etat.

Conclusion

Nous avons vu que depuis l'accession de l'archipel à l'indépendance en 1975, la décentralisation est au cœur de chaque constitution que le pays a connue. Ce mode d'institution décentralisée a pour but de tirer les leçons du séparatisme mahorais intervenu au lendemain de l'indépendance. De ce fait, tous les régimes politiques qui se sont succédés avaient considéré la décentralisation comme étant un dispositif institutionnel essentiel pour le pays. Pour ces régimes, ce dispositif permettrait au pays de préserver l'unité nationale et de mettre fin aux vellétés de sécessionnisme insulaire récurrent. De ce fait, chaque régime s'efforce à accorder plus d'autonomie aux îles, aux régions, voire même aux différents cantons que compose le territoire. Ainsi, le pays a connu trois formes d'expériences en matière de décentralisation. La première forme, de type révolutionnaire (1975-1978), a échoué puisqu'elle était jugée contraire à la coutume (*cf.* chap. 5, section 2.1.1.3). La seconde expérience, de type fédéral (1978-2001), a également échoué en raison de la faible participation des îles aux instances fédérales (*cf.* chap. 5). Autrement dit, cette forme d'expérience était considérée comme étant une décentralisation de façade (*cf.* section 1.1.2 *infra*). Ceci a conduit à plusieurs mouvements séparatistes dont le plus grave est celui de 1997 (*cf.* section 1.2.1.1 *infra*). Par conséquent, la troisième forme d'expérience, qui a débuté en 2001, a donc accordé aux îles une large autonomie. Cette dernière forme, conditionnée à l'allocation de l'aide, était considérée par la communauté internationale comme un préalable à la dynamique économique du pays, et donc à la préservation de l'unité nationale.

Cependant, nous avons vu que le rôle prééminent accordé aux îles par la nouvelle constitution de 2001 n'a pas permis à la décentralisation d'être opérationnelle : la collectivité territoriale de base - la commune - n'existe que par le nom (*cf.* section précédente). De même, les fonds importants octroyés au processus de décentralisation par les bailleurs n'ont pas permis à cette dernière de fonctionner, et ce malgré l'adoption et la promulgation de plusieurs lois relatives à la décentralisation. Ainsi, nous avons relevé de nombreux obstacles au processus de communalisation. Parmi eux, on peut citer : le regroupement des villages en communes, les ressources éventuelles des communes, le découpage communal, la gestion foncière, l'absence de coordination des acteurs, etc. **Nous estimons que le dénominateur commun à tous ces obstacles se situe au niveau des institutions coutumières (*cf.* sections précédentes 2 et 3). Ces dernières - qui ont comme fondement le village - sont bien ancrées dans la société comorienne. L'autorité traditionnellement conférée « aux**

hommes accomplis » représente un pouvoir ancestral respecté de tous. Or, nous avons vu que ces institutions coutumières sont souvent négligées par les bailleurs dans les stratégies de mise en œuvre des politiques d'aide. Pourtant, elles affaiblissent considérablement les institutions légales (cf. sections précédentes 2 et 3, chap. 5 et 6).

Face à ce constat, d'une décentralisation légale - imposée de l'extérieure - qui se superpose avec une décentralisation coutumière, nous estimons qu'une réflexion s'impose pour retrouver une gestion harmonieuse de l'Etat et de ses différentes entités insulaires et locales. Le but d'une telle réflexion serait de permettre à l'Etat de reconquérir son rôle de garant de la protection et de la redistribution sociale, mais aussi de se réappropriier la maîtrise des orientations stratégiques qui sont indispensables au développement économique et social du pays.

Conclusion générale

L'objet de cette thèse était l'analyse des facteurs qui expliquent l'inefficacité de l'APD aux Comores. Ce sujet, qui s'inscrit dans des analyses sur les « petits États insulaires en développement », n'avait pas été exploré. La littérature existante sur le sujet se limitait principalement à des arguments classiques notamment ceux liés à la vulnérabilité inhérente aux petites économies insulaires, à savoir : la vulnérabilité géographique, économique et politique. Or, à ces différentes formes de vulnérabilité s'ajoutent d'autres obstacles d'ordre coutumier.

Avant de procéder à l'analyse des obstacles ou des leviers des institutions coutumières sur l'efficacité de l'APD aux Comores, nous avons jugé nécessaire de définir, au préalable et dans l'introduction générale, les termes d'institutions formelles, informelles et coutumières. Cette nécessité s'est justifiée par le caractère controversé des travaux qui portent en général sur les institutions informelles dans les pays en développement. La définition des termes susmentionnés était également nécessaire pour faire apparaître la différence entre les institutions informelles et coutumières. Ceci nous a permis de mettre en relief l'influence des institutions coutumières sur l'efficacité des politiques d'aide aux Comores. Selon nos investigations effectuées sur le terrain, la relation entre les deux notions - APD et coutume - n'a pas été véritablement explorée et chacune d'elles a toujours été traitée séparément, d'où l'intérêt de cette étude pour un pays fortement dépendant de l'APD.

En analysant dans le cadre de notre thèse les obstacles ou les leviers des institutions coutumières sur l'efficacité des politiques d'aide aux Comores, nous avons abouti à ce principal résultat :

Il existe un lien entre la place centrale des institutions coutumières aux Comores et l'inefficacité de l'aide publique au développement.

Ce lien se situe à deux niveaux : d'une part, les institutions coutumières sont un facteur d'inefficacité des politiques d'aide dans le sens où elles constituent la première source d'instabilité récurrente des institutions formelles sur lesquelles s'appuient les politiques d'aide ; d'autre part, elles sont en grande partie à l'origine de la quasi-inexistence du secteur privé aux Comores, des détournements de l'aide programme, de l'absence de viabilité des projets financés par l'APD, de l'absence d'une législation foncière et de l'absence d'une gouvernance territoriale.

Afin de faire ressortir plus bas les axes de recherche qui s'ouvrent à l'issue de ce travail, nous nous proposons d'abord de résumer ces différents résultats.

➤ **Principaux résultats qui expliquent l'inefficacité des politiques d'aide en raison des contraintes coutumières**

Dans notre démarche, il était question d'analyser d'abord (chap. 1) le débat sur l'efficacité des politiques d'aide en nous basant sur les cadres théoriques utilisés par les institutions internationales dans l'allocation de l'aide. Cette allocation s'est effectuée en référence au paradigme du « consensus de Washington » fondé sur la recherche du prix d'équilibre, c'est-à-dire un équilibre atteint à partir de l'action d'individus rationnels, calculateurs et utilitaristes (Chavance, 2007). Cependant, il importe de souligner que ce paradigme accorde peu d'intérêt aux diversités institutionnelles des pays bénéficiaires de l'aide.

De ce fait, l'application du consensus de Washington au cours des années 1990, dans le cadre du PAS aux Comores, n'a pas permis de stimuler une croissance économique autoentretenue et de faire reculer la pauvreté qui demeure le principal objectif de l'APD (chap.2).

Depuis le début des années 2000, la mise en place des nouvelles conditionnalités (chap. 3), influencées par la NEI, était censée pallier l'échec des thèses de l'école du *public choice* - utilisées dans le cadre du PAS - qui se sont focalisées sur la recherche de prix d'équilibre et sur les défaillances de l'intervention étatique (Cartier-Bresson, 2010). Ces nouvelles conditionnalités, évaluées en termes de progrès vers les réalisations des OMD, devaient donc prendre en compte les spécificités locales des pays bénéficiaires de l'aide.

Cependant, ces nouvelles conditionnalités se sont révélées globalement inefficaces dans l'amélioration des politiques d'aide (chap. 3). Plus précisément, l'atteinte des OMD - qui devait se réaliser d'ici 2015 grâce aux critères relatifs à l'accroissement du volume total de l'aide, à l'harmonisation des procédures des bailleurs, à l'alignement sur les priorités des donateurs, à l'appropriation et à la responsabilité mutuelle entre donateurs et bailleurs - est globalement compromise (OCDE, 2011). **Dans le cas des Comores, les progrès réalisés**

pour certains critères (comme celui de l'alignement) n'ont pas pour autant permis des avancées vers l'atteinte de l'OMD central, c'est-à-dire celui visant à éliminer l'extrême pauvreté et la faim chap. 3). Ainsi, la persistance de l'échec des politiques d'aide, suite à la mise en œuvre du PAS et puis des nouvelles conditionnalités, s'explique selon nous par la négligence des contraintes coutumières dans les stratégies utilisées par les bailleurs de fonds dans la mise en place des politiques d'aide. Au total, le recours à la théorie néo-institutionnaliste par les IBW, comme modèle de référence aux politiques d'aide en remplacement de celui du consensus de Washington, n'a pas donné les résultats escomptés.

Parmi les facteurs explicatifs de l'échec de la NEI dans son approche visant à améliorer l'efficacité des politiques d'aide, trois éléments ont retenu notre attention dans le cas des Comores (chap. 4). Le premier facteur est l'incapacité de la NEI à endogénéiser les institutions fondamentales. De nombreuses réformes économiques aux Comores ont été donc contrebalancées par des facteurs socioculturels. Le deuxième facteur repose sur la démarche d'individualisme méthodologique de la NEI où l'on admet une vision « sous-socialisée » de l'action qui isole l'acteur du contexte social. Cette démarche est contraire aux réalités des Comores où c'est plutôt la composante sociale qui détermine les conduites économiques. Le troisième facteur, qui selon nous est le plus déterminant, est la non prise en compte des institutions coutumières dans les stratégies des politiques d'aide. **L'influence négative des institutions coutumières sur l'efficacité des politiques d'aide s'exerce de deux façons, et ce respectivement par le biais des *midji* (villes ou villages) et des « *wandru wazima* » (les hommes accomplis).**

La première manière vient du fait que les institutions coutumières - qui ont comme fondement le *mdji* (ville ou village) - affaiblissent les institutions étatiques à travers la prédominance de l'identité villageoise (ou insulaire) au détriment de l'identité nationale (chap. 5). Cette dernière est incarnée par les institutions formelles sur lesquelles s'appuient les bailleurs de fonds dans les politiques d'allocation et de gestion de l'aide. Or, ces institutions formelles connaissent une instabilité permanente liée au fait que les dépositaires de l'autorité publique se déterminent d'abord par rapport à leur identité villageoise. En effet, les événements ayant déstabilisé les institutions formelles comoriennes (coups d'Etat et tentatives de coup d'Etat, sécession, etc.) sont globalement menés par des autorités guidées d'abord par l'intérêt et l'honneur du village (Riziki, 2001). Ces autorités ont donc le soutien indéfectible de leur village natal. Cette instabilité institutionnelle présente

trois types de conséquences par rapport à l'efficacité des politiques d'aide. D'abord, elle influence fortement et de manière négative l'évolution du volume global de l'aide allouée au pays dans la mesure où cette instabilité affecte en conséquence la coopération internationale. Ensuite, elle provoque des changements fréquents dans l'administration, et ceci accentue le niveau de la corruption de l'aide programme (gérée directement par l'administration) et retarde - ou compromet - l'exécution de certains projets financés par l'aide. Enfin, cette instabilité compromet le renforcement des capacités locales dans le sens où chaque équipe administrative - ou gouvernementale - nouvellement installée gère le personnel de l'Etat (promotion et recrutement des agents) en privilégiant des critères villageois (ou communautaires).

La deuxième manière vient du fait que les institutions coutumières sont incarnées par des hommes accomplis dotés d'un capital social très puissant (chap. 6). Ces derniers ont droit à toutes les considérations et détiennent pour cela le pouvoir du village dans de nombreux domaines notamment politiques, économique et social. Ainsi, ils exercent des réels pouvoirs qui prédominent sur le fonctionnement des institutions formelles. Par leur influence, ils compromettent l'efficacité des politiques d'aide de quatre manières.

Premièrement, les hommes accomplis freinent l'épanouissement du secteur privé lequel devait relayer les actions de l'APD. Plus précisément, ces hommes accomplis, qui demeurent les gardiens de la sauvegarde et des renforcements des valeurs traditionnelles, rappellent à chaque circonstance les vertus du « grand mariage ». Ces dernières se résument essentiellement à la recherche de la plus forte accumulation d'honneur possible, et celui-ci ne peut s'obtenir que par le biais d'une forte dilapidation de richesses. De ce fait, les hommes accomplis incitent en permanence les mariés et leurs familles respectives à défier ses rivaux par des destructions spectaculaires de richesses lors des festivités coutumières. Au total, c'est la rationalité coutumière qui prime sur la rationalité économique dans la mesure où l'élément déterminant - qui permet à l'individu d'accumuler le maximum de capital social possible - reste avant tout les prestations ostentatoires qu'il doit réaliser tout au long de sa vie.

Deuxièmement, le statut lui-même « d'homme accompli » contribue à compromettre l'efficacité des politiques d'aide puisque celui-ci est envié par les fonctionnaires et tout particulièrement l'élite. En devenant des « hommes accomplis », ces fonctionnaires renforcent et consolident leurs stratégies de conquête du pouvoir politique. De ce fait, ces derniers

n'hésitent pas à détourner l'aide programme dont ils ont directement la charge de la gestion pour remplir leurs obligations coutumières.

Troisièmement, ce sont les hommes accomplis qui décident en réalité du choix des localisations des différents projets financés par l'APD compte tenu de leur emprise sur les pouvoirs publics. En d'autres termes, les autorités nationales qui sont les interlocutrices légales des donateurs trompent la vigilance de ces derniers. Ceux-ci ignorent que les autorités publiques doivent leur ascension politique grâce au soutien de poids des *midji* représentés « légalement et légitimement » par ces hommes accomplis. Dans ce contexte, les choix effectués dans le cadre des localisations des projets financés par l'APD compromettent l'efficacité des politiques puisqu'ils n'obéissent à aucun critère de viabilité et d'efficience. De même, ces « hommes accomplis » peuvent par leur influence refuser la localisation d'un projet financé par l'APD, et ce quel que soit son importance et son niveau d'efficience. Ce refus se fait à travers le rôle prééminent que ces hommes jouent dans la gestion du domaine foncier qui est régi par le droit coutumier.

Quatrièmement, ce mode de gestion du domaine foncier constitue un véritable frein au développement économique du pays. Nous avons illustré ce phénomène en analysant l'échec du processus de décentralisation engagé dans le pays depuis 2001 (chap. 7). Ce processus, considéré comme charnière pour le développement du pays, a mobilisé d'importants financements de la part des bailleurs de fonds notamment l'UE, le PNUD et la Coopération Française. L'échec du processus est principalement imputable aux contraintes coutumières qui empêchent le découpage communal compte tenu du fait que le domaine foncier appartient principalement aux familles matrilineaires et aux communautés villageoises. Dans ce contexte, il serait difficile de concevoir le fonctionnement d'une commune sans une législation foncière ou sans une coordination des acteurs, y compris le village.

Au total, en réponse à cette forme de capital social - détenu par les hommes accomplis - qui compromet l'efficacité des politiques d'aide, de nombreux mouvements (religieux, politiques, villageois) ont tenté de réformer - voire même de supprimer- les institutions coutumières, mais tous ont échoué. Cette impossibilité de réformer les institutions coutumières aux Comores a probablement conduit certains travaux de recherche [Dubois (1997, 2000) ; (Ballet et Guillon, 2003)] à explorer la piste visant à valoriser cette

forme de capital social. Pour ces travaux, l'idée est de créer une synergie entre le capital social - qui serait composé des fonds des migrants, des associations villageoises et du grand mariage - et le capital classique (physique, humain et naturel) afin de susciter l'engagement des citoyens dans le processus de relance économique et de réduction de la pauvreté. Selon cette approche, l'épargne constituée à partir des fonds migrants pourrait financer l'investissement qui, à son tour, pourrait relancer la production, augmenter la productivité et relancer l'économie du pays dans son ensemble. De plus, l'épargne issue des activités coutumières et détenue par les associations villageoises pourrait, selon cette approche, être orientée à des fins productives. Ceci permettrait de répondre à la demande domestique liée aux festivités du « grand-mariage » et d'améliorer en conséquence une balance commerciale structurellement déficitaire. Toutefois, cette approche, qui d'un point de vue macroéconomique reste pertinente, se heurte selon nous à deux catégories d'obstacles.

La première catégorie d'obstacle relève de la nature même des fonds migrants qui constituent l'élément clé de cette forme de capital social comorien dans la mesure où ces fonds financent les associations villageoises et le grand-mariage. Ces flux privés effectués par la diaspora seraient difficiles à canaliser puisque leurs transferts sont essentiellement motivés par des rivalités villageoises. En effet, les investissements communautaires réalisés par ces villages s'effectuent sur la base d'un repli identitaire et ce pour l'honneur et la gratification du village. Ces investissements sont donc souvent surdimensionnés et manquent d'efficacité, de pérennité et donc de rationalité. Ces rivalités villageoises excluent généralement tout compromis permettant à plusieurs villages de réaliser des projets communs susceptibles d'enregistrer des économies d'échelles et donc d'être rentables. L'échec de la décentralisation, considérée pourtant comme une solution face aux poids des institutions coutumières, illustre parfaitement cette catégorie d'obstacles.

La deuxième catégorie d'obstacles, qui selon nous est corollaire à la première, se situe au niveau même des définitions et des caractérisations du concept de capital social. Si celui-ci est appréhendé par certains travaux [Burnside et Dollar (1997), Collier (1998), Putnam (1993)] comme une condition préalable au développement économique et à l'efficacité des institutions étatiques, d'autres auteurs en revanche, adoptent une approche nuancée du capital social. C'est le cas notamment des travaux de North (1990), Ballet et Mahieu (1998 et 2000), Sirven (2003), Requier-Desjardins (2003), qui montrent entre autres la nécessité d'explorer les aspects négatifs du capital social.

En d'autres termes, « *l'existence de structures sociales ou de réseaux n'est pas suffisante pour identifier l'existence du capital social dans la mesure où certains de ces éléments peuvent ne pas produire ce type de conséquences bénéfiques et même se révéler être un obstacle au développement de l'activité économique et à son efficacité* » (Ballet et Mahieu, 2003, p. 41).

Cette dernière approche du capital social susceptible de produire des effets négatifs correspond selon nous à celle que nous avons soulevée au niveau micro-local des villages aux Comores. Plus précisément, les rivalités villageoises, la primauté de l'identité villageoise pour tout Comorien (y compris celui qui est mandataire de l'autorité publique), le contrôle de la terre par le village, etc., sont autant d'éléments qui produisent d'effets négatifs pour la dynamique économique du pays.

En définitive, nous nous demandons si ce ne sont pas plutôt ces effets négatifs du capital social qui se situent au niveau micro-local des villages qui sont la source du repli identitaire insulaire qui freine le développement économique du pays. En d'autres termes, nous estimons que ce repli identitaire insulaire est plutôt la partie visible de l'iceberg représenté par le village. D'où, nous semble-t-il, l'intérêt « d'attaquer » le problème du développement aux Comores à la racine : le village.

En définitive, ces résultats nous conduisent à lancer quelques pistes de réflexion visant à réduire ou à surmonter les handicaps mis en évidence.

➤ **Quelques pistes à explorer au regard des objectifs d'efficacité de l'aide.**

Nous avons vu que l'obstacle majeur à l'efficacité des politiques d'aide aux Comores se situe principalement au niveau de la prédominance des institutions coutumières sur les institutions formelles. Ainsi, pour surmonter cet obstacle, il y a lieu de s'interroger sur la gestion de la coexistence entre ces deux catégories d'institutions en l'occurrence les institutions légales et les institutions traditionnelles. Pour cela, nous estimons qu'il serait pertinent d'explorer les relations de substitution et de complémentarité entre ces deux catégories de capital social. L'idée serait de dégager - à partir de l'importante littérature existante sur le capital social - un certain nombre de pistes visant à restaurer progressivement l'autorité des institutions étatiques qui, aujourd'hui, est quasi-inexistante. Il importe de

souligner que l'incapacité de l'Etat à satisfaire les demandes sociales lui fait perdre en conséquence sa légitimité qui, pourtant, demeure un élément fondamental de la gouvernance. D'où l'intérêt dans un premier temps de mener une réflexion qui permettrait à l'Etat d'assumer ses missions régaliennes ainsi que son rôle en matière de fourniture de services sociaux de base, notamment l'accès à l'éducation, aux soins, à l'eau, à l'électricité, etc. Une telle démarche aurait selon nous le mérite d'atténuer la force et la prégnance des institutions coutumières dans le sens où de nombreux « investissements et services publics » sont financés par les communautés villageoises sous les recommandations des « hommes accomplis ».

Cependant, toute la difficulté pour une telle perspective serait de parvenir à avoir, à la tête des institutions formelles, des acteurs politiques qui mettraient en avant l'intérêt supérieur du pays. Pour y parvenir, certains axes de recherche doivent, selon nous, être privilégiés.

Nous pouvons en citer deux qui nous semblent fondamentaux.

- L'une des plus intéressantes voies de recherche qui mérite d'être empruntée est la question de la formation des acteurs politiques du pays et tout particulièrement son élite. Ces acteurs doivent avoir une légitimité intellectuelle qui favoriserait une adhésion idéologique de la part de la population. En s'identifiant à des théories ayant des références universitaires, l'élite politique pourrait notamment contribuer à promouvoir l'environnement politique (Lordon, 1997). Dans le cas des Comores, nous estimons qu'il s'agit d'un axe de recherche devant être approfondi dans l'objectif, d'une part, de faire reculer le communautarisme villageois (ou insulaire), d'autre part, d'améliorer l'efficacité de la gouvernance. Cet axe de recherche nous semble capital à explorer pour un pays où les partis politiques n'ont pas d'assise idéologique. Ainsi, nous estimons que ces acteurs peuvent à l'avenir avoir le courage de se mettre en contradiction avec la coutume en inversant les règles et l'ordre établis par cette dernière. En d'autres termes, ils prendraient le risque de se déterminer d'abord par rapport à l'identité nationale avant l'identité villageoise (ou insulaire). Cependant, nous estimons que parvenir à doter le pays de tels acteurs reste une approche qui doit s'inscrire dans la durée, c'est-à-dire dans le très long terme.

De même, la réflexion peut être menée en direction des organisations des sociétés civiles qui sont des acteurs importants pour la promotion de la démocratie. L'insuffisance du capital humain se traduit par l'absence d'une société civile éclairée capable de constituer un contre pouvoir nécessaire au bon fonctionnement des institutions.

- L'autre voie de recherche qui s'ouvre à l'issue de cette thèse, et qui est corollaire à la première, concerne l'organisation du système foncier comorien. Nous avons vu que, dans la pratique, le droit foncier est régi par le droit coutumier qui constitue un obstacle à l'épanouissement du secteur privé du fait qu'il consacre l'indivision et l'incessibilité des terrains. Nous avons également mis en évidence que la localisation des projets financés par l'APD ainsi que le découpage communal ont été compromis en raison du blocage des hommes accomplis qui gèrent le patrimoine foncier. Nous avons vu enfin, qu'en raison de la prédominance des institutions coutumières, l'Etat n'a aucune maîtrise du domaine public. Face à un tel constat, nous estimons que cet axe de recherche relatif à l'organisation de la gestion patrimoniale du foncier serait pertinent. L'idée serait de parvenir à institutionnaliser la gestion du patrimoine foncier qui reste un facteur majeur dans la dynamique économique. D'autant plus que le système foncier comorien présente des enjeux multiples et complexes : d'abord, il est source de différenciation sociale et villageoise ; ensuite, il occupe une place centrale dans la production nationale puisque le pays est essentiellement agricole ; il présente aussi de nombreux enjeux locaux, nationaux et internationaux ; et enfin, il cristallise de multiples contradictions notamment la pluralité des droits qui le régissent - coutumier, musulman, moderne.

Tels sont quelques axes de recherche qui s'ouvrent à l'issue de ce travail, et que nous pourrions emprunter dans un futur proche.

Bibliographie

- A -

ABDALLAH A., DUBOIS J. L. et PROUSSARD A. (2003), *Capital Social et Développement Durable : Réflexion sur le cas particulier des Comores*. In Ballet et Guillon, *Regards croisés sur le capital social*, L'Harmattan.

ABDALLAH C. (2012), Etat des lieux de la décentralisation. In rapport national du ministère de l'intérieur. Les 3^{ème} Assises sur la décentralisation : Vers l'organisation des élections municipales en 2013.

ABOUBACAR A. M. (2012), L'analyse du cadre législatif de la décentralisation de l'union des Comores. In rapport national du ministère de l'intérieur. Les 3^{ème} Assises sur la décentralisation : Vers l'organisation des élections municipales en 2013.

ABOUBACAR A. M. et ROLLOT J. M. (2009), Rapport final programme de Coopération Décentralisée : Mission décentralisation et déconcentration, décembre 2009.

AGHION P. et HOWITT P. (2000), *Théorie de la croissance endogène*, Paris, Editions Dunod.

AKERLOF G. A. et SHILLER R. J. (2009), *Les esprits animaux : comment les forces psychologiques mènent la finance et l'économie*. Paris Flammarion.

ALCHIAN A. A. et DEMSETZ H. (1972), Production, information costs and economic organization, *American Economic Review*, 62 (5), p. 777-795.

AL-WATWAN (2011), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1775 du jeudi 23 juin 2011.

AL-WATWAN (2011), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N°1872 du mercredi 21 décembre 2011.

AL-WATWAN (2011), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1876 du mercredi 28 décembre 2011.

AL-WATWAN (2011), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1878 du vendredi 30 décembre 2011.

- AL-WATWAN (2012), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1885 du vendredi 13 janvier 2012.
- AL-WATWAN (2012), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1895 du mercredi 1^{er} février 2012.
- AL-WATWAN (2012), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 1907 du jeudi 23 février 2012.
- AL-WATWAN (2012), journal quotidien des Comores « Al-watwan ». N° 2022 du vendredi 14 septembre 2012.
- AL-WATWAN MAGASINE (2012) journal mensuel des Comores « Al-watwan Magasine ». N° 14 d'avril 2012.
- ANDREANI T. (2000), *Un être de raison, critique de l'homo-oeconomicus*, Ed. Sylepse, Paris.
- AOKI M. (2000), *Information, Corporate Governance, and Institutional Diversity. Competitiveness in Japan, The USA, and the Transition Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- AOKI M. (2001), *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Cambridge, MIT Press.
- ARKADIE B. V. (1990), The role of institutions in development, Supplement to *The World Bank Economic Review and the World Bank Research Observer*.
- AXUS A. L. (2007), Valoriser les potentialités économiques de la diaspora comorienne pour le développement de l'archipel. Etude de cas programme pays Comores. FIDA.
- AZAM J. P. (2009), Les économistes face à la crise. Dans problème économique, numéro spéciale 2.970 du 29 avril 2009.
- AZOULAY G. (2011), Les nouvelles formes de l'aide au développement et l'éventuel « retour de l'Etat » dans les pays d'Afrique subsaharienne. *Mondes en développement*, vol. 39, n°153, p. 57-70.
- B -
- BAGUENARD J. (2004), La décentralisation. Que sais-je ? N° 1879. 2004.

- BAILLY J. L., CAIRE G., LAVIALLE C. et QUILES J. J. (2006), *Macroéconomie. 2^{ème} édition Cours méthodes exercices corrigés*. Breal Rosny.
- BALLET J. et GUILLON R. (2003), *Regards croisés sur le capital social*. Collection Ethique Economique. L'Harmattan, 2003, ISBN : 2-7475-3994-6.
- BALLET J. et MAHIEU R. (1998), *Social capital*, miméo, C3ED/UVSQ Décembre 1998.
- BALLET J. et MAHIEU R. (2000), Social capital : an ambiguous Concept for Development Economics. *Cahiers du C3ED*, University of Versailles Saint-Quentin.
- BALLET J. et MAHIEU R. (2003), *Le capital social, mesure et incertitude du rendement*. In Ballet et Guillon, *Regards croisée sur le capital social*, L'Harmattan.
- BANQUE CENTRALE DES COMORES (2007), *Évolution de la situation économique, financière et monétaire des Comores. Rapport annuel 2007*.
- BANQUE CENTRALE DES COMORES (2008), *Évolution de la situation économique, financière et monétaire des Comores. Rapport annuel 2008*.
- BANQUE CENTRALE DES COMORES (2012), *Évolution de la situation économique, financière et monétaire des Comores. Rapport annuel 2012*.
- BANQUE MONDIALE (1986), *Rapport sur le développement dans le monde. Les politiques commerciales et les prix dans l'agriculture mondiale*. Washington.
- BANQUE MONDIALE (1997), *Rapport sur le développement dans le monde. L'Etat dans un monde en mutation*, Washington.
- BANQUE MONDIALE (2010), *Rapport sur le développement dans le monde. Le développement et le changement climatique*. Washington.
- BARRO R. J. (1990), Government Spending in a simple model of endogenous growth, *Journal of Political Economy*, vol 98, n°5 p. S103-S125.
- BARRO R. J. (2000), *Les facteurs de la croissance économique*, Paris, Editions Economica.
- BARRY M. (2012), *L'aide à la santé : Mobilisation et coordination une analyse économique*. Thèse de Doctorat, 479 p.

- BARRY M., BOIDIN B. et TIZIO S. (2011), *La santé dans les pays en développement : défaillances de l'aide internationale, efficacité et légitimité*, Régions & Cohésion, Volume 1, Issue 2, p. 27-44.
- BATAILLE G. (1967), *La part maudite*. Collection « critique » 232 p.
- BAYART J. F. (1989), *L'Etat en Afrique : la politique du ventre*, Paris, Fayard.
- BAZZOLI L. (2000), *L'économie Politique De John-R Commons - Essai Sur L'institutionnalisme en Sciences Sociales*, Paris, L'Harmattan.
- BEN HAMMOUDA H., SADNI JALLAB M. et BCHIR H. (1999), *La crise : origines et perspectives*, Paris, Ellipses.
- BENASSY-QUERE A., COEURE B., JACQUET P. et PISANI-FERRY J. (2004), *Politique économique*, de Boeck 2004.
- BERG E. (1997), Dilemme dans les stratégies d'aide, *Revue d'économie du développement* Washington DC, Overseas Development Council n°4, p. 83-100.
- BERG E. (2003), Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels, *Revue d'économie du développement*. N°4, p. 11-39.
- BERR E et COMBARNOUS F. (2005), « Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits », *Economie Appliquée*, tome LVIII, n°2, p. 5-44.
- BERTHONNET I. (2013), *La concurrence est-elle nécessairement efficace ? Une réponse par l'histoire de la pensée*, communication au colloque AFEP, du 3 – 5 Juillet 2013, Bordeaux.
- BIDOU J. E., DROY I. et FAUROUX E. (2008), Décentralisation, gouvernance locale et lutte contre la pauvreté : les cas de la Guinée et de Madagascar. *Les Cahiers de l'Association Tiers-Monde* n°23-2008.
- BOHANNAN P et DALTON G. (1961), *Markets in Africa*. Evanston, III, Northwestern University Press 372 p.
- BOIDIN B. (2004), Développement humain, développement durable et « pays en développement » : comment articuler et mesurer les différentes dimensions ? » Développement durable et territoires. Dossier 3 : Les dimensions humaines et sociales du Développement Durable.

- BOONE P. (1995), *The impact of foreign aid on savings and growth*, working paper, London school of economics, Londres.
- BORDO M., EICHENGREEN B., KLINGEBIEL D. et MARTINEZ-PERIA M. S. (2001), Is the Crisis Problem Growing More Severe? *Economic Polic; A European Forum*, Vol, n° 32, p. 53-82.
- BOULINIER G., DAMIR B. A. et OTTINO P. (1985), *Traditions d'une lignée Royale des Comores*. Paris, l'Harmattan.
- BOURDIEU P. (1980), Le capital social. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 31, p. 2-3.
- BOURGUIGNON F. (2004), Le triangle pauvreté-croissance-inégalités, in *Afrique contemporaine*, n°211,2004.
- BOYER R. (2001), *L'après-consensus de Washington: institutionnaliste et systémique?* Année de la régulation, Presses de Sciences Po., Paris.
- BOYER R., DEHOVE M. et PLIHON D. (2004), *Les crises financières*. La Documentation
- BRIGUGLIO (1995), Construction d'un indicateur de vulnérabilité. In *World Development Report* 1995.
- BRUNEL (2005), *Une aide ambiguë, la décennie du chaos*. In *L'Afrique dans la mondialisation*. Documentation française. 4^{ème} trimestre 2005.
- BURDEAU (1967), *Traité des sciences politiques: l'Etat*. Paris : LGDJ
- BURNSIDE C. et DOLLAR D. (1997), Aid, Policies and Growth, *Policy Research Working Paper* n°1777, World Bank Development Research Group, Washington D.C.
- BURNSIDE C. et DOLLAR D. (1998), Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction, *Policy Research Working Paper* 1937, p. 06-98, World Bank Development Research Group, Washington D.C.
- BURNSIDE C. et DOLLAR D. (2000), Aid, Policies and Growth, *American Economic Reviews*, 90, pp. 847-868.

BURNSIDE C. et DOLLAR D. (2004), Aid, Policies and Growth: a Reply, *American Economic Review*, 94(3), p. 781-784.

- C -

CARTIER-BRESSON J. (1998), Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption : quelques enseignements pour les PED. *Monde en développement* 199. Tome 26.

CARTIER-BRESSON J. (2000), « Corruption, libéralisation et démocratisation » et « La Banque mondiale, la corruption et la gouvernance », dans J. Cartier-Bresson (Ed.), *Corruption, Libéralisation, Démocratisation*, Revue Tiers Monde, n° 161, janvier-mars 2000, p. 9-22 et 165-192.

CARTIER-BRESSON J. (2004), « From the State of the question to the question of the State », in B. Lomborg (dir.), *Global crises, global solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 355-362.

CARTIER-BRESSON J. (2010), Les mécanismes de construction de l'agenda de la gouvernance, *Mondes en développement*, Vol.38-2010/4-n°152, p. 111-127.

CARTIER-BRESSON J. (2011), "Official development assistance in fragile states", *Crime Law and Social Change*, 30 septembre 2011.

CHAGNOUX H. et HARIBOU A. (1990), Les Comores, PUF, Que sais-je ? Paris, 1990, 2^{ème} édition 128 p.

CHAMSSOUDINE H. et DJOHAR Y. (2012), Rapport final de la mission : Cartographie des communes de Ngazidja et de Mwali.

CHANG H. J. (2001), Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective. Lessons from Developed Countries in Earlier Times - Faculty of Economics and Politics University of Cambridge.

CHANTEBOUT B. (2008), *Décentralisation et démocratie : l'anti-modèle français*, in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, p.773-786.

CHARNOZ O. et SEVERINO J. M. (2003), Un paradoxe du développement. *Revue d'économie du développement*. N°4, décembre 2003, p. 77-95.

- CHARNOZ O. et SEVERINO J. M. (2005), Les mutations imprévues. Etat des lieux de l'aide publique au développement. *Revue Afrique contemporaine*, p. 13-121.
- CHARNOZ O. et SEVERINO J. M. (2007), *L'aide publique au développement*, Paris, La Découverte.
- CHARPANTIER J. (1988), *Le pouvoir d'Ali Soilih. Ngazidja, 1975-1978*, Annuaire des Pays de l'Océan Indien 1984-1985, volume 10, p. 103-118.
- CHAUVET, L. (2004), *L'Aide extérieure permet-elle d'amortir les chocs politiques Régionaux ?*, mimeo, CERDI.
- CHAVANCE B. (2007), *L'économie institutionnelle*, Paris, La Découverte
- CHITTICK N. H. (1965), « The Shirazi colonisation of East Africa » in *the journal of African history*, n°6, p. 270-300.
- CHOUZOUR S. (1994), *Le pouvoir de l'honneur : tradition et contestation en Grande Comore*, L'Harmattan, Paris.
- CLEVENOT M. (2007), « Elsa Lafaye de Micheaux, Eric Mulot et Pepita Ould-Ahmed, *La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Presses universitaires de Rennes, 2007. *Revue de la Régulation*, 7/ 1^{er} semestre / Spring 2010.
- CLING J. P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F. (2002a), La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil ? DIAL Document de travail, 09.
- CLING J. P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F. (2002b), Processus participatif et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs ? *L'économie politique*, n° 16, 4^e trimestre.
- CLING J.-P., RAZAFINDRAKOTO M. et ROUBAUD F. dir. (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, IRD-Economica, Paris (2^{ème} édition), Economica.
- COASE R. (1937), The Nature of the Firm, *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), p. 386-405.
- COASE R. (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3, p. 1-44.

COASE R. (2000), L'Economie Néo-Institutionnelle. In : *Revue d'économie industrielle*, Vol. 92, P. 51-54.

COHEN D. (2009), Les économistes face à la crise. Dans problème économique, numéro spéciale 2.970 du 29 avril 2009.

COHEN D., JACQUET P. et REISEN H. (2006), Au-delà de la controverse prêts ou dons : comment utiliser la dette pour le développement ? *Revue d'économie de développement*, N°2/3 septembre 2006, p. 151-173.

COLEMAN J. S. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, Vol 94, p. 95-120.

COLLIER P. (1998), Social Capital and Poverty, *Social Capital Initiative Working Paper n°4*, The World Bank, Washington.

COLLIER P. et DOLLAR D. (2001), Can the World Cut Poverty in Half ? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals, *World Development* 29(11).

COLLIER P. et DOLLAR D. (2002), Aid Allocation and Poverty Reduction, *European Economic Review*, vol. 46, pp. 1475-1500.

COLLIER P. et HOEFFLER A. (2002), Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies, *Policy Research Working Paper 2902*, World Bank, Washington D.C.

COMMONS J. (1934), *Institutional Economics : Its Place in Policial Economy*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.

COMMONS J. R. (1931), Institutional Economics, *American Economic Review*, vol. 20, n°4, p.648-657.

COREI T. (1995), *L'Économie Institutionnaliste*. Collection Economie poche, n°23, 112 p.

- D -

DAIDJ N. (1998), L'aide à l'Afrique: situation et évolution. *Afrique contemporaine*, p. 15-35.

DAMIR B. A. et MGOMRI H., (2009), *Le grand mariage et ses implications dans le développement humain*. PNUD, bureau de Moroni.

- DAMIR B. A. (1981), *Musique et Société*. Mémoire de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- DAMIR B. A. (1984), Organisation sociale et politique des Comores avant le XVème siècle , *Ya Mkobe*, CNDRS. P. 25-31.
- DAMIR B. A., MGOMRI H. et SAID HASSANE S. M. (2007), *L'état de l'Etat comorien et la recherche d'un modèle de décentralisation pour la bonne gouvernance et le développement*. PNUD Moroni.
- DATT G. et RAVALLION M. (2002), Is India's economic growth leaving the poor behind? *Policy Research Working Paper Series 2846*, The World Bank.
- DAUDIN G. et VENTELOU B. (2003), La qualité de l'aide au développement s'améliore t'elle ? *Revue de l'OFCE, problème économique*, p. 1-5.
- DE SMET C. (2009), Les économistes face à la crise. Dans *problème économique*, numéro spéciale 2.970 du 29 avril 2009.
- DEFALVARD H. (1994), Marchés et développement économique, *cah. Sci. 30 (1-2) 1994* : 53-74
- DIEDERICHS O. et LUBEN I. (1995), *La décentralisation*, coll. Que sais-je ?, Paris, Presses universitaires de France.
- DONNELL I. M., SOLIGNAC LECOMPTE H. B. et WEGIMONT L. (2003), Aide Publique au Développement et Opinion publique dans les pays de l'OCDE. *Problème économique* n°2829, 2003.
- DUBOIS J. L. (2000), Comment les politiques de lutte contre la pauvreté prennent-elles en compte les inégalités sexuées? *Genre, population et développement, les pays du Sud*, Th. Locoh (ed.), Dossiers et recherches de l'INED n°85, Paris, pp. 35-51.
- DUBOIS J. L. (1997), *Comores - Développement Humain Durable et Elimination de la Pauvreté -* Eléments pour une Stratégie Nationale, PNUD et RFIC, Édition Frison-Roche, Paris.
- DUBOIS J. L. (1997), *Peut-on s'appuyer sur le capital social pour réduire la pauvreté aux Comores ?* Document de travail n°1997-14/T, DIAL, Paris.

DURBARRY R., GEMMELL N. et GREENAWAY D. (1998), *New Evidence on the Impact of Foreign Aid 25 on Economic Growth*, CREDIT Research Paper 98/8, Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham.

DURKHEIM E. (1893), *De la division du travail social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1973.

- E -

EASTERLY W. (2001), The Lost Decades: Explaining Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980 -1998, *Journal of Economic Growth*, vol. 6, n°2.

EASTERLY W. (2002), The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid, *Journal of Policy Reform*, n° 5(4), p. 223-50.

EASTERLY W. (2006), *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester?*, Paris, Editions d'Organisation.

EISENMANN C. (1958), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1958.

EL MORCHID B. (2010), *La qualité des institutions constitue-t- elle une barrière à la relance économique ?* Application à un échantillon de pays africains, communication : CODESIRA, conférence de la renaissance et le relance des économies africaines, Tanzanie, 2010.

EVANS P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.

- F -

FAU-NAUGARET M. (2009), *Originalité et convergence des phénomènes de décentralisation en Afrique Sub-Saharienne*.

FLOBERT T. (1976), *Les Comores, évolution juridique et sociologique*. Aix-Marseille, 1976.

- G -

GABAS J. J. & MAINGUY C. (1998), L'aide au développement en Afrique et en Asie: anciennes pratiques et nouveaux enjeux. *Afrique contemporaine*, p.36-56.

- GAUD M. (1998), Faits et dates. Pour une chronologie de l'aide au développement. *Afrique contemporaine*: p. 5-14.
- GHERTMAN M. (2006), Olivier Williamson et la théorie des coûts de transaction, *Revue française de gestion*, p.191-213.
- GILLY J. P. et PERRAT J. (2003), La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale. Groupement de recherches Economiques et Sociales, *Cahiers du GRES* n° 2003-5.
- GISLAIN J. J. (2000), *La naissance de l'institutionnalisme* : Thorstein Veblen, dans Béraud A. et Faccarello G. (dir) Nouvelle histoire de la pensée économique, Paris, La Découverte, Tome III, Chapitre XXX, p. 74-115.
- GISLAIN J. J. (2003), L'émergence de la problématique des institutions en économie, *cahiers d'économie Politique*, p.19-50.
- GOMANEE K., MORRISSEY O., MOSLEY P. et VERSCHOOR A. (2003), *Aid, pro-poor government spending and welfare*, University of Nottingham: CREDIT Research Paper, no.03/03.
- GRABOWSKI R. (1988), The theory of induced institutional innovation: A critique, *World Development*, 16 (3), p. 385-394.
- GRANOVETTER M. (1985), Les institutions économiques comme construction sociales: un cadre d'analyse. *American Journal of Sociology*, volume 91, 3, novembre, p. 481-510.
- GREIF A. (1998), Historical and comparative institutional analysis, *American Economic Review*, vol 88, n°2, mai.
- GREIF A. (2006), *Institutions and the path to Modern Economy. Lessons from Medieval Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.
- GROOTAERT C. et VAN BASTELAER T. (2001), Understanding and measuring social capital : a synthesis of findings and recommendations from the Social Capital Initiative, *SCI working paper n° 24*, The World Bank, Washington.

GUEBOURG J. L. (1993), *La Grande Comore des Sultans aux mercenaires*. Editions l'Harmattan Paris.

GUILLAUMONT P. et CHAUVET L. (2001), Aid and Performance : A Reassessment, *The Journal of Development Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 37 (6), p. 66-92.

GUILLAUMONT P. et CHAUVET L. (2001), Aid and Performance: A Reassessment, *The Journal of Development Studies, Taylor and Francis Journals*, vol. 37(6), p. 66-92, August.

- H -

HABER S. (2002), *Introduction : The Political Economy of Crony Capitalism*, in Haber (dir), *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America : Theory and Evidence*, Hoover Institution Press, Stanford University, Stanford.

HAMADI A. (2012), Journal Al Ballad n°667 du 03-01-2012.

HE Y. (1994), Economie néo-institutionnelle et développement : une analyse synthétique, *Revue d'économie du développement*, n°4, p. 3-34.

HERLAND (2006), *Lettres sur la justice sociale*: Paris, Le Manuscrit.

HIBOU B. (1998), Economie politique de la Banque mondiale en Afrique sud saharienne : Du catéchisme économique au fait et méfait des missionnaires, *Cahiers du CERI*, Paris.

HIBOU B. (1999), *La Privatisation des Etats*, Paris, Karthala.

HILDEBRAND B. (1848), *Die Nationalökonomie der Gegenwart und Zukunft*, Jena, G. Fischer, 1992.

HOUSSEIN S. H. (2007), *Djibouti : Économie du développement et changements institutionnels et organisationnels*. Editions L'Harmattan Paris.

HUGON P. (1991), *Les politiques d'appui au secteur informel en Afrique*, in COQUERY VIDROVITCH C. et NEDELEC S. (1991), *Tiers-monde l'informel en question?*, l'Harmattan, Paris.

HUGON P. (1994), « La crise des systèmes éducatifs dans un contexte d'ajustement », in *Afrique Contemporaine, trimestriel, Numéro spécial : crises de l'éducation en Afrique sous la direction de HUGON, P., GAUD, M. et PENOUL*

HUGON P. (1997), Les relations entre Marché, marchés et développement, In : *Revue Tiers Monde*, p. 447-456.

HUGON P. (1999), Le consensus de Washington en question, *Revue Tiers Monde*, n°157, p. 11-36.

HUGON P. (2009), *L'économie de l'Afrique*, Repères, La Découverte, Paris.

HUGON P. (2010), La crise va-t-elle conduire à un nouveau paradigme du développement ? *Mondes en développement*, p. 53-67.

HUME D. (1739), *Traité de la nature humaine. Essai pour introduire la méthode expérimentale de raisonnement dans les sujets moraux*, London.

- I -

IMANI Y. (2011), Envois de fonds et pauvreté : le cas des Comores. Thèse de Doctorat, 365 p.

- J -

JACQUET P. (2006), Aide au développement et réduction de la pauvreté. Rapport moral sur l'argent dans le monde.

JACQUET P. (2006), Les enjeux de l'aide publique au développement, *Politique étrangère* V 4, p. 941-954.

JESSOP B. (2001), Institutional re (turns) and the strategic-relational approach, *Environment and Planning*, vol. 33, n°7, p. 1213-1235.

JEVONS W. S. (1871), *The Theory of Political Economy*, New York, A. M. Kelley, 1965.

- K -

KAUFMANN D. et KRAAY A. (2009), Democracy Aid, Democratization and Civil Conflict: How Does Aid Affect Civil Conflict?

KAUFMANN D., KRAAY A. et MASTRUZZI M. (2008), *Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007*, *World Bank Policy Research Working Paper* no. 4654.

KAUFMANN D., KRAAY A. et ZOIDO-LOBATON P. (1999), *Aggregating Governance Indicators*, Washington, World Bank.

KAUL I., GRUNBERG I. et STERN M.A. (2002), *Les biens publics mondiaux*, Paris, Economica (traduit de *global Public goods: International Cooperation in the 21st century*, New York : PNUD, Oxford University Press, 1999).

KELDI A. et RAFYK A. A. (2009), *Exercice des compétences transférées et financement des communes, évaluation de l'expérience communale à Anjouan. Rapport provisoire*, Programme de Coopération Décentralisée.

KINDLEBERGER C. P. (1986), International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1), p. 1-13.

KNIES K. von (1853), *Die politische Oekonomie, vom Standpunkte der geschichtlichen Methode*, Braunschweig, C. A. Schwetschke.

KOSACK S. (2003), Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life, *World development* 31 (1).

- L -

LACHAUD J. P. (2005), *Modélisation des déterminants de la pauvreté durable et transitoire, et capital social aux Comores*, Document de travail n°108/2005, Centre d'Economie du Développement de l'Université Montesquieu Bordeaux IV.

LEDANT J. P. (2003), *Comment évaluer un projet ? Aide au développement (ADG)*, Gembloux (Belgique).

LELOUP F. MOYART L. et PECQUEUR B. (2003), « Le développement local en Afrique de l'Ouest : quelle(s) réalité(s) ? », *Mondes en développement*, 2003/4 no 124, p. 95-112.

LELOUP F., MOYART L. et PECQUEUR B. (2005), La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *Géographie Économie Société* 2005/4, VOL. 7, p. 321-332.

LENSINK R. et MORRISSEY O. (2000), Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid on growth, *Journal of Development Studies*, vol.36, p. 31-49.

LIST F. (1841), *Système national d'économie politique*, Paris, Capelle, 1857.

LORDON F. (1997), *Les quadratures de la politique économique: les infortunes de la vertu*: Michel A.

- M -

MADAULE S. (2008), *L'aide publique au développement : l'abécédaire de la réforme*, Paris, L'Harmattan.

MAHAMOUDOU S. (2009), *Foncier et société aux Comores, le temps des refondations*. Édition, Karthala 2009.

MAHIEU R. (1990), *Les fondements de la crise économique en Afrique*, Paris L'Harmattan.

MARNIESSE S. (2005), Biens publics mondiaux : de nouveaux arbitrages pour l'aide ? AFD Document de travail. Septembre 2007.

MARTIN J. (1983), *Comores : quatre îles entre pirates et planteurs, tome 1, Razzias malgaches et rivalités internationales (fin XVIIIème -1875), tome 2 Genèse, vie et mort du protectorat (1875-1912)*, Paris L'Harmattan. 611 p., et 697 p.

MAURO P. (1995), Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, p. 681-712.

Mauss M (1994), *Essai sur le don*. In *sociologie et anthropologie*, Paris 1950, quadrige/PUF ? 1950, pp : 269-270

MEISEL N. et OULDAOUDIA J. (2007), *La « Bonne Gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?* Document de travail de la DGTPE, 2007/11.

MENGER C. (1871), *Principles of Economics*, New York, New York University Press, 1976.

MILL J. S. (1848), *Principles of Political Economy*, London, Routledge, 1990.

MOINDZE M. (2012), *Les budgets nationaux au service du développement et de la réduction de la pauvreté*, Editions Hermann, Paris.

MORRISSEY O., WILLEM TE WELD D. et HEWITT A. (2002), "Defining International Public Good: conceptual issues" in Ferroni M. and Mody A, *International Public Goods: Incentives, Measurement and Financing*, Washington D.C, World Bank Publications.

MORRISSON C. (1995), La faisabilité politique de l'ajustement. *Cahiers de politique économique* n° 13 du centre de développement de l'OCDE.

MOYO D. (2009), *Dead aid: Why aid is not working and how there is a better way for Africa*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

MSA A. (2001), *Comores 1975-2000, un espoir déçu*. Bilan économique et social de vingt-cinq années d'indépendance. Les éditions de l'officine.

MYRDAL G. (1968), *Asiam Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations*, Harmondsworth, Penguin Books. (Trad. Française: *Le Drame de l'Asie. Une enquête sur la pauvreté des nations*, Paris, Le seuil, 1976).

- N -

NAFIOU M. M. (2009), Impact de l'aide publique au développement sur la croissance économique du Niger. *Revue africaine d'intégration*, Vol. 3. No. 2, Octobre 2009. p. 223-267.

NARAYAN D. (1999), *Bonds and bridges: social capital and poverty*, Washington, The World Bank, research paper.

NATIONS UNIES (2000), Rapport du Secrétaire général, "Support by the United Nation System of the efforts of governments to promote and consolidate new or restored democracies", doc. A/55/489, 13 octobre 2000, § 15.

NEGRIN J. P. (1982), *Le fédéralisme à la comorienne*, APOI 1980, volume 7, P 131-144.

NOGUES E. (2009), Aide au développement et pauvreté en Afrique sub-saharienne. *Journal le Monde* 16.12.2009.

NORTH D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

NORTH D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.

NORTH D. C. (1984), Transaction costs, institutions and economic history, *Zeitschrift für die Gesamte Staatswissenschaft*, p.7-17.

NORTH D. C. (1994), Economic Performance through Time, *American Economic Review*, vol 84,n°3, p. 359-368.

- O -

OCDE (2003), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, OCDE, Paris.

OCDE (2004), *Survey on Harmonisation and Alignment*, Paris, OCDE Editions.

OCDE (2006), *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Synthèse et résultats*, OCDE, Paris.

OCDE (2006), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Perspectives des migrations internationales*, Rapport annuel, OCDE Editions.

OCDE (2008), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Rapport sur l'engagement international dans les Etats fragiles*. Union des Comores.

OCDE (2011a), *Efficacité de l'aide 2005-2010: progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris*, OCDE, Paris

OCDE (2011b), *Evidence on Trends in Fragmentation and Proliferation, and Implementation and Results of Division of Labour Processes: Key Messages for HLF-4 and Beyond*, document de travail, Equipe de projet du GT-EFF sur la division du travail et la complémentarité, OCDE, Paris.

OLSON M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven, CT.

OMD (2003), *Rapport 2003*. Union des Comores.

OMD (2005), *Rapport 2005*. Union des Comores.

OMD (2011), Rapport 2011. Union des Comores.

OMD (2019), Rapport 2019. Union des Comores.

OUEDRAOGO H. M. G. (2006), Décentralisation et pouvoir traditionnels : le paradoxe des légitimités locales, *Mondes en développement*, p. 9-29.

- P -

PARETO (1963), *Cours d'économie politique*: Librairie Droz.

PARETO V. (1898), Comment se pose le problème de l'économie pure ? *Marxisme et économie pure*, OC (T.9), p.102-109, Genève : Droz

PARETO V. (1906), *Manuel d'économie politique*, Paris, Giard et Brière, 1909.

PLOCINICZAK S. (2004), *L'embeddedness en question : De la métaphore polanyienne originelle à sa conceptualisation granovetterienne au sein de la sociologie économique structurale des marchés*, congrès National de Sociologie de l'AFS.

PNUD (1995), Rapport mondial sur le développement humain, Economica, Paris.

PNUD (2004) *La liberté culturelle dans un monde diversifié*. Rapport sur le Développement Humain, New York, PNUD Editions.

PNUD (2009), *Lever les barrières : Mobilité et développement humains*. Rapport sur le Développement Humain, New York, PNUD Editions.

PNUD (2010), *La vraie richesse des nations : Les chemins du développement humain*. Rapport sur le Développement Humain, New York, PNUD Editions.

PNUD (2011) *Durabilité et équité : Un meilleur avenir pour tous*. Rapport sur le Développement Humain, New York, PNUD Editions.

PNUD (2012), Etude sur la coopération décentralisée et intercommunale. Rapport sur le Développement Humain, New York, PNUD Editions.

POIRINE B. (1995), *Les petites économies insulaires : théories et stratégies de développement*, L'Harmattan, Paris.

POLANYI K. (1977), *The Livelihood of Man*, édition de H. Pearson, New York, Academic Press.

PREBISCH (1950), *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*.
United Nations, New York.

PREBISCH (1971), *Latin America: A problem in development: Institute of Latin American Studies*,
University of Texas at Austin.

PUTNAM R. D. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton,
Princeton University Press.

PUTNAM R. D. (1995), The prosperous community - social capital and public life, *American
prospect*.

- R -

RADELET S. (2003), Le Millennium Challenge Account peut-il transformer la politique d'aide
américaine ? *Revue d'économie de développement* N°4 décembre 2003.

RAFFINOT M. (2010), L'appropriation (*ownership*) des politiques de développement : de la théorie
à la pratique. *Mondes en développement*, vol. 38, n°149, p. 87-104.

Rapport annuel Zone Franc (1989)

Rapport annuel Zone Franc (1993)

Rapport annuel Zone Franc (2002)

Rapport annuel Zone Franc (2005)

Rapport annuel Zone Franc (2006)

Rapport annuel Zone Franc (2008)

Rapport annuel Zone Franc (2009)

Rapport annuel Zone Franc (2010)

Rapport annuel Zone Franc (2011)

Rapport annuel Zone Franc (2012)

RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN (2004), Cohésion sociale et Reconstruction Nationale 2004, République de Côte d'Ivoire. C

RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN (2010), Cohésion sociale et développement humain en Union des Comores.dre, page 5

RAWLS J. (1971), *Théorie de la justice*, Seuil, Paris

REQUIER-DESJARDINS D. (2003), *Le capital social dans la théorie économique : actif privé ou bien public ? le point sur quelques contributions récentes*. In Ballet et Guillon, *Regards croisés sur le capital social*, L'Harmattan.

RICARDO D. (1817), *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, Paris, Garnier-Flammarion, 1992.

RIZIKI M. (2001), *Comores: Les institutions d'un État mort-né*, L'Harmattan, Paris.

RODGERS J. (1994), Economie institutionnaliste, économie du développement et économie du travail, *Informations et Commentaires*, n°87, p.11-17.

ROMER P. M. (1983), *Dynamic competitive equilibria with externalities, increasing and unbounded growth*, University of Chicago PhD Dissertation.

ROMER P. M. (1986), Increasing Returns and Long-run Growth, *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 94(5), p. 1002-37...

ROMER P. M. (1994), The Origins of Endogenous Growth, *Journal of Perspective Economics*, vol 8, winter, p.3-22.

ROSTOW W. W. (1960), *Les étapes de la croissance économique : un manifeste non communiste*, Paris, Seuil.

ROUSSEAU J. J. [1964 (1755)], *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, Gallimard, Paris.

- S -

SACHS J. D. (2005), *The End of Poverty, Economic Possibilities for our Time*, New York, Penguin Press.

- SAID SOILIH Y. (1988), *Comores les défis du développement indépendant 1975-1978*. Océan Indien, Recherches et Documents. Paris L'Harmattan.
- SAMUELSON P. A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 11, p. 387-389.
- SAY J. B. (1803), *Traité d'économie politique*, Paris, Calmann Levy, 1972.
- SCHIFF M. (1995), Capital socioculturel, diversité ethnique et réforme économique en Afrique subsaharienne. *Revue d'économie du développement*, 3/1995.
- SEN A. (1983), Development: Which Way Now?, *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 93(372), p. 742-62.
- SEN A. (1983), Poor, Relatively Speaking, *Oxford Economic Papers*, Oxford University Press, vol. 35(2), p. 153-69.
- SEN A. (1985), Well-being, Agency and Freedom: The Dewey Lecture 1984, *Journal of Philosophy*, vol. 82, n°4, p. 169-220.
- SEN A. (1992), *Markets and Governments*, Boston University - Institute for Economic Development 28, Boston University, Institute for Economic Development.
- SEN A. [2000(1992)], *Commodities and capabilities*, North-Holland, Amsterdam, P.130.
- SERVET J. M. (2007), *Les illusions des objectifs du Millénaire*, in Lafaye de Micheaux, Elsa ; Mulot, Eric ; Ould-Ahmed, Pépita (éd.), *Institutions et développement : la fabrication institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses Universitaires, p.63-88.
- SERVET J. M. (2010), Aide au développement: six décennies de trop dits et de non dits. *Revue de la régulation*. Capitalisme, institutions, pouvoirs. N°7, 1^{er} semestre 2010.
- SGARD J. (2002), *L'économie de la panique: faire face aux crises financiers*, Paris La Découverte
- SILEM A. (2009), *L'économie politique, Bases méthodologiques et problèmes fondamentaux*. Armand Colin, Paris.

- SIMON H. (1947), *Administrative behavior : a study of decision-making processes in administrative organization*, New York, Free Press.
- SIRVEN N. (2003), *L'Endogénéisation du Rôle des Institutions dans la Croissance ou la (Re)découverte du Capital Social*. In Ballet, J. et Guillon, R. (Eds.) *Regards croisés sur le capital social*, L'Harmattan, Paris (2003), p. 57–90.
- SISMONDI J.C.L.S. (1819), *Nouveaux principes d'économie politique*, Paris, Delaunay, volume 2.
- SISMONDI J.C.L.S. (1827), *Nouveaux principes d'économie politique*, Paris, Delaunay, 2^{ème} éd. Elargie, volume 2.
- SISMONDI J.C.L.S. (1837-1838), *Études sur l'économie politique*, Genève, Slatkine, 1980.
- SMITH A. (1776), *Enquête sur la nature et les causes de la richesse des nations*, paris, PUF, 1995.
- SOLOW R. M. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70: p. 65-94.
- SPENCER H. (1863), *First Principles*, London, Williams and Norgate.
- SPENCER H. (1880-1897), *The Principles of Sociology*, New York, Appleton, 3 vol.
- SRINIVASAN V. et YONG H. Kim, *Advances in working capital management : A research annual : 1988*, JAI Press Inc, 1989. STERN N., "The economics of development : a survey", *The Economic Journal*, n° 99, 1989, p. 597-685. STERN N. (2009), *The global Deal Climate and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity*, Public Affairs.
- STIGLITZ J. (1998), *Toward a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes*, Prebisch Lectures at *UNCTAD*, Genève.
- STIGLITZ J. (2008), Critique de la mondialisation néolibérale. *Alternatives économiques* n° 265 janvier 2008.
- STIGLITZ J. E. (2000), Capital market liberalization, economic growth, and instability. *World development*, 28(6), p. 1075-1086.
- SUMNER W. G. (1883), *What Social Classes Owe to Each Other*, New York, Harper.
- SVENSSON J. (1999), Aid, growth and democracy, *Economics and Politics*, 11, p. 275-297

- T -

TAYLOR L. (1983), *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, Basic books, New York.

TAYLOR L. (1988), *Varieties of Stabilization Experience. Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, WIDER Studies in Development Economics, Clarendon press, Oxford.

THORBECKE E. (1993), Impact of state and civil institutions on the operation of rural market and nonmarket configurations, *World Development*, 21, (4), p. 591-605.

- U -

UNION DES COMORES (1979), Accord de coopération monétaire entre la République française et la République fédérale islamique des Comores, ministère des finances.

UNION DES COMORES (1990), Aide-mémoire FMI: Le Plan d'Ajustement Structurel, ministère de l'économie et des finances.

UNION DES COMORES (1991), Aide-mémoire FMI: Le Programme de Stabilisation et d'Ajustement Structurel, ministère de l'économie, des finances et du budget.

UNION DES COMORES (1995), *Enquête Budget et Consommation(EBC). Commissariat général au plan.*

UNION DES COMORES (2001), Accord de Fomboni : Accord cadre portant sur l'organisation du nouvel ensemble comorien (confédération des îles des Comores).

UNION DES COMORES (2001), Troisième conférence des Nations-Unies sur les pays les moins avancés, Bruxelles.

UNION DES COMORES (2003), Décret n°13 – 147/GIAN. Portant promulgation de la délibération relative à la mise en place des délégations spéciales à Ngazidja.

UNION DES COMORES (2005), Rapport d'achèvement du projet d'Appui aux Initiatives Economiques de Base en Milieu Rural. Prêt FIDA N° SRS – 42KM.

UNION DES COMORES (2006), Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

- UNION DES COMORES (2007), Rapport Étude Diagnostique de l'Intégration Commerciale, Commissariat au plan.
- UNION DES COMORES (2009), Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté. Commissariat général au plan.
- UNION DES COMORES (2009), Programme de coopération décentralisée, Moroni.
- UNION DES COMORES (2009), Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
- UNION DES COMORES (2010), Programme de coopération décentralisée, Moroni
- UNION DES COMORES (2011), Décret n°11 – 147/PR. Portant promulgation de la loi N°11-005/AU du 07 avril 2011, relative à la décentralisation au sein de l'Union des Comores.
- UNION DES COMORES (2011), Décret n°11 – 148/PR. Portant promulgation de la loi N°11-006/AU du 02 mai 2011, portant organisation territoriale de l'Union des Comores.
- UNION DES COMORES (2011), Décret n°11 – 149/PR. Portant promulgation de la loi N°11-007/AU du 09 avril 2011, portant organisation du scrutin communal.
- UNION DES COMORES (2011), Programme de coopération décentralisée, Moroni
- UNION DES COMORES(2004), *Enquête intégrale auprès des ménages (EIM)*. Document de projet, Moroni, version 3.0. Commissariat général au plan.
- UNION EUROPEENNE (2008), Programme de Coopération Décentralisé : *Communalisation aux Comores, Enjeux & acteurs*
- UPHOFF N. (1993), Grassroots organizations and NGOs in rural development: Opportunities with diminishing states and expanding markets, *World Development*, 21 (4), p. 607-622.
- V -
- VALLÉE O. (1992), *Les entrepreneurs africains (rente, secteur privé et gouvernance)*, Paris, Syros, Alternatives économiques 259p.
- VAN DE WALLE N. et JOHNSTON T. A. (1999), *Repenser l'aide à l'Afrique*, Paris, Khartala.

VEBLEN T. (1898), Why is Economics Not an Evolutionary Science, *The Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, p. 403-414.

VEBLEN T. (1899), *Théorie de la classe de loisir*, Paris, Editions Gallimard, 1970.

VENARD J. L. (1993), *Bailleurs de fonds et développement local*, in *Pouvoirs et cités en Afrique noire*. Paris . Karthala.

VERIN P. (1994), *Les Comores*, Karthala.

VIVIER G. (1996), « Les migrations comoriennes en France : histoire de migrations coutumières », *Les dossiers du CEPED n°5*, Paris.

- W -

WALKER I. (1998), *L'anda de Ngazidja : une approche économique*, Moroni, miméo.

WALKER I. (2002a), *An Historical anthropology of Ngazidja*, PhD of anthropology, university of Sidney.

WALKER I. (2002b), From Moroni to Mukalla : Hadhramis on the island of Ngazidja (Comoros) and in the Hadhramis, *Journal des africanistes*, 72 (2), p. 111-121.

WALRAS L. (1874), *Éléments d'économie politique pure*, Paris, LGDJ, 1952.

WEBER M. (1921), *Économie et société I*, Les catégories de la sociologie, trad. De l'allemand par Julien Freud [et al.] sous la dir. De Jacques Chavy et Eric de Dampierre, Paris, Presses Pocket, 11p., Coll. Agora, n°171.

WILLIAMSON O. E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and antitrust implications*, Free Press, a division of Macmillan, Inc., New York.

WILLIAMSON O. E. (1994), Les Institutions de l'économie, traduit de : *The Economic institutions of Capitalism*.

WILLIAMSON O. E. (1998), Transaction Cost Economics: How It Works; Where it is Going, *the Economist*, Vol 146..

WILLIAMSON O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational contracting*, The Free Press, a Division of Macmillan, Inc., New York, traduit en français (1994) *Les institutions de l'économie*, InterEdition, Paris.

WILLIAMSON, O. E. (1995), *The institutions and governance of economic development and reform*, Proceedings of the World Bank. Annual Conference on Development Economics 1994, 1995, p. 171-197

Liste des tableaux

Tableau 1: Structure démographique des Comores.....	38
Tableau 2: Principaux indicateurs économiques.....	41
Tableau 3: Indicateurs de développement.....	43
Tableau 4: Evolution de l'IDH des pays de l'Océan Indien.....	43
Tableau 5: APD par agrégat en %.....	95
Tableau 6: Résultats de la régression.....	100
Tableau 7: Evènements déstabilisateurs des institutions formelles comoriennes (1975-2011)	204
Tableau 8: Cycle vital du Comorien.....	221
Tableau 9: Coût estimatif moyen net du grand mariage.....	223
Tableau 10: L'ambivalence du capital social aux Comores.....	270
Tableau 11: L'ambivalence du capital social au niveau des villages.....	272
Tableau 12: La crise séparatiste d'anjouan et la création de l'Union des Comores (chronologie)	285
Tableau 13: Projets consacrés au processus de décentralisation aux Comores.....	289
Tableau 14: Compétences attribuées aux collectivités territoriales par la nouvelle Constitution de 2001.....	291

Liste des figures

Figure 1: Organisation des institutions socialistes décentralisées.....	197
Figure 2: Organisation territoriale de l'Union des Comores.....	318

Liste des graphiques

Graphique 1: Evolution de l'IDH des Comores de 1980 à 2010.....	43
Graphique 2: Evolution comparée de l'aide, des exportations et des recettes intérieures (en millions de \$).....	94
Graphique 3: Relation entre PIB réel/ tête et effectifs scolarisés au primaire.....	102
Graphique 4: Relation entre PIB/tête et APD/tête.....	103
Graphique 5: Taux de croissance réel en (%) de 1991 à 2009.....	105
Graphique 6: Evolution du solde primaire en % du PIB.....	108
Graphique 7: Evolution des soldes extérieurs (en % du PIB).....	109
Graphique 8: Evolution de l'APD (1969-2009).....	206
Graphique 9: Nature et structure des entreprises comoriennes.....	230
Graphique 10: Evolution des prêts Anda « Grand mariage ».....	235
Graphique 11 : Evolution en % du PIB de l'APD et des Fonds des migrants de 1990 à 2009	253

Liste des encadrés

Encadré 1: Principes-clés de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide	125
Encadré 2: La théorie des approximations successives de Pareto.....	156
Encadré 3: Absence des institutions dans les principaux courants de la théorie du développement	168
Encadré 4: Typologie des marchés dans les PED, et tout particulièrement en Afrique.....	176
Encadré 5: Conflits opposant les institutions sultaniques et traditionnelles	188
Encadré 6: Le Manyahuli	320

Liste des cartes

Carte 1: Carte géographique de l'archipel des Comores.....	34
Carte 2 : Régions traditionnelles de l'île de Ngazidja.....	306
Carte 3 : Les 2 sous-régions traditionnelles de la région de Hamahamé	308
Carte 4 : Les 4 sous-régions traditionnelles de la région de Bambao	309
Carte 5 : Les 2 sous-régions traditionnelles de la région de Hambuu.....	310
Carte 6 : Les 2 sous-régions traditionnelles de Washili	311

Annexes

Annexes 1 : Tableau récapitulatif des personnes interviewées

Fonctions	Modalité d'enquête	Date de l'enquête	Lieu de l'enquête	Organisme
Ancien commissaire général au plan	Enquête directe	23/03/2013	Moroni	Commissariat général au Plan
Ancien Directeur Général du budget	Téléphone	02/04/2013	Mitsamihuli	Ministère des Finance
Ancien directeur CNDRS	Enquête directe	18/04/2013	Moroni	CNDRS
Ancien Maire d'une commune pilote	Enquête directe	18/04/2013	Fomboni	Notable
Grand notable	Enquête directe	20/02/2013	Itsikoundi	Notable
Médecin	Enquête directe	15/02/2013	Moroni	Coopération Française
Ecrivain essayiste	Enquête directe	10/05/2013	Moroni	UDC
Directeur national du PNUD	Enquête directe	15/05/2013	Moroni	PNUD
Présidente UCCIA	Enquête directe	12/06/2013	Moroni	Chambre de Commerce
Directeur de la MECK	Enquête directe	17/05/2013	Moroni	MECK
Responsable Sanduks	Enquête directe	14/03/2013	Fumbuni	Sanduk
ancien président du comité de gestion du projet d'adduction d'eau	Enquête directe	19/06/2013	Mtsamdu	Université des Comores
Notable du village de Dzahani	Enquête directe	11/04/2013	Dzahani	Notable

Annexe 2 : Grille d'entretiens

N°	Questions posées	Chapitre
1	Pourquoi le coût lié aux funérailles ne cesse de croître ?	Chap.1
2	Qu'est ce qui explique principalement l'échec du PAS aux Comores ?	Chap.2
3	Le DSRP est-il respecté ou pas par les pays donateurs ?	Chap.3
4	Le coût de main-d'œuvre est –il fonction des obligations coutumières ?	Chap.4
5	Pourquoi l'identité villageoise prime sur l'identité nationale ?	Chap.5
6	Pourquoi la corruption est- elle « légitimée » aux Comores ?	Chap.5
7	L'importance des créances douteuses (MECK et sanduks) peut-elle être imputée aux dépenses ostentatoires des festivités coutumières ?	Chap.6
8	Y a-t-il un lien entre le taux d'absentéisme élevé observé au niveau des micro-entreprises et l'organisation des festivités coutumières ?	Chap.6
9	Est-il possible de réduire le coût des festivités coutumières ?	Chap.6
10	La demande domestique liée aux festivités coutumières profite-t-elle aux entreprises locales ?	Chap.6
11	Pourquoi les projets regroupant plusieurs villages ont moins d'engouement ?	Chap.6
12	Comment peut-on expliquer la faillite des micro-entreprises comoriennes aussitôt créées ?	Chap.6
13	Quelle place les institutions coutumières doivent-elles occuper par rapport dans le développement du pays ?	Chap.6
14	Qu'est ce qui explique l'échec de la communalisation aux Comores ?	Chap.7
15	L'impôt coutumier peut-il être utilisé entièrement pour financer la commune ?	Chap.7

Source : présentation de l'auteur

Annexe 3 : Processus de libéralisation et de privatisation des entreprises publiques

Intitulé de l'entreprise/société	Objectifs fixés par le PAS en 1991	Objectifs fixés par les lois de privatisation de 1995 et 1997
Société Comores Hydrocarbure (SCH)	- des stations de services de l'entreprise - des activités de manutention et de navigation maritime	Privatisation de la société
Importation du Riz (Onicor)	Libéralisation de l'importation du riz de luxe	Privatisation de la société
Eau et électricité (EEDC)	Restructuration de la société pour faciliter sa privatisation	Privatisation de la société
Postes et télécommunications (OPT)	Restructuration de la société pour faciliter sa privatisation	Privatisation de la société devenue SNPT après restructuration
Transports maritimes	Libéralisation des activités et privatisation	Privatisation de la société maritime (socopotram)
Transports aériens	Désengagement total	Privatisation de la société Air Comores
Hôtels	Privatisation	

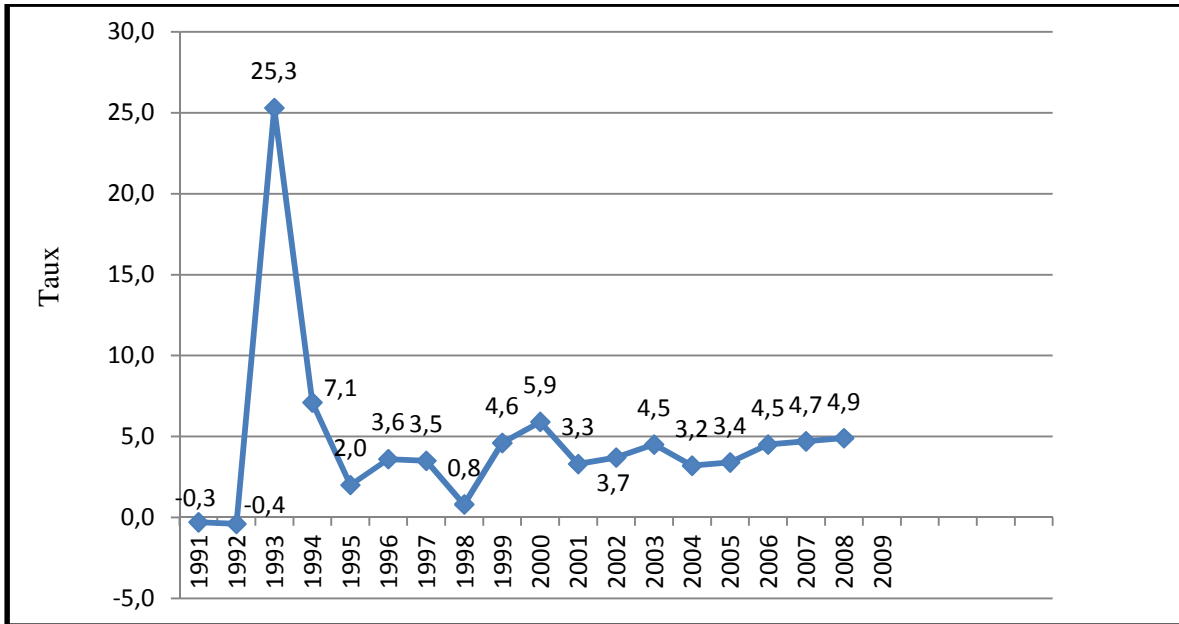
Source : présentation de l'auteur

Annexe 4 : La migration coutumière

Nous avons montré que le système coutumier aux Comores et tout particulièrement à Ngazidja constitue un mode d'ascension social incontournable. Comme nous l'avons indiqué (chap. 6), l'accomplissement du « grand-mariage » octroie à l'individu de nombreux avantages et prérogatives. Selon Vivier (1996, p. 19), « *la pression sociale et familiale, les acquis coutumiers familiaux [...] et l'anomie qu'engendre la non-adhésion au système ont le plus souvent raison des plus virulents contestataires anti-coutumiers* ». A ce titre et au regard du coût trop élevé du mariage coutumier, la coutume devient un puissant moteur de la migration comorienne. Plusieurs travaux [Chappellet (1958) ; Chanudet (1990)] – cités par Vivier (1996) – montrent que l'émigration comorienne est très ancienne. Selon Guébourg (1993), la dépossession des pouvoirs politiques et économiques sous l'emprise coloniale a conduit les comoriens à se rabattre sur deux piliers qui régissent la vie sociale : l'Islam et la coutume. Cependant, il existe une disparité assez marquée de l'émigration puisque que l'on note une forte sur-représentation des migrants originaires de la grande Comores. De nombreux travaux s'accordent [bourdiec (1978) ; Vérin (1994) ; Vivier (1996) ; Chouzour (1993), Msa (2001) ; etc.] à dire que cette forte sur-représentation de la Grande Comore s'explique par la place de choix qu'occupe la coutume dans l'île de Ngazidja.

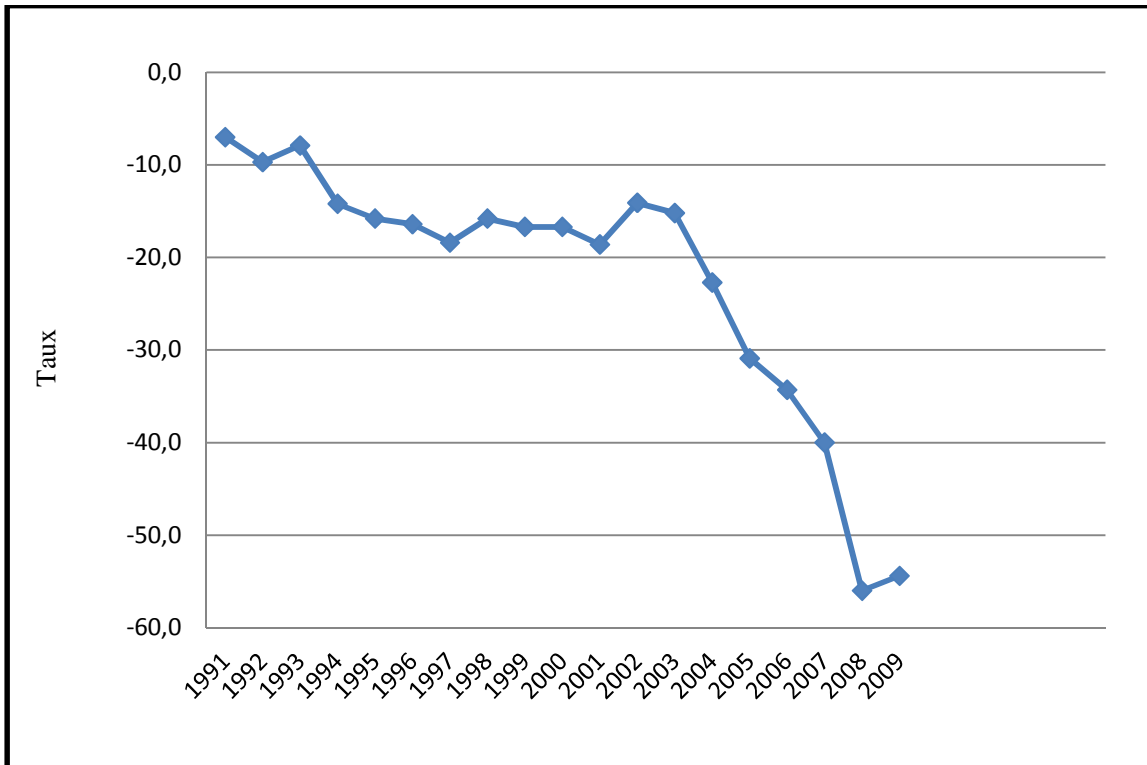
Source : présentation de l'auteur

Annexe 5: L'évolution du taux d'inflation de 1991 à 2009



Source : présentation de l'auteur

Annexe 6: L'évolution de la balance commerciale de 1991 à 2009



Source : présentation de l'auteur

Annexe 7: Encadré portant sur les contextes favorisant la naissance de l'économie orthodoxe au XVIIIème siècle

Contextes ayant favorisé la naissance de l'économie orthodoxe au XVIIIème siècle

Le premier contexte ayant permis cette naissance est d'ordre intellectuel dans le sens où ces économistes libéraux viennent après les mercantilistes, fervents partisans d'un protectionnisme. Ce courant (mercantiliste des 16ème - 17ème siècles) est fondé sur la croyance à la prééminence des métaux précieux (facteurs de puissance) et qu'il convient d'accumuler. Ces économistes libéraux viennent aussi après les physiocrates qui ont commencé à partir de la notion de circuit économique à poser les bases d'une économie rigoureuse. Le deuxième contexte est politique puisque les XVIIème et XVIIIème siècles furent marqués par un certain dirigisme de l'Etat. Autrement dit, à cette époque, beaucoup de lois restreignent la liberté économique. Nous pouvons à titre d'illustration citer quelques exemples : les lois d'apprentissage anglaises qui requièrent uniformément sept années d'apprentissage pour exercer tout métier ou toute profession ; les monopoles attribués aux grandes compagnies anglaises dans les colonies de l'empire britannique qui exerçaient des quas souverainetés ; l'ensemble des mesures protectionnistes destinées à protéger dans le même temps le marché intérieur de la concurrence des compagnies. Dans le cas de la France, on peut citer par exemple, un protectionnisme commercial systématique qui fut instauré sous Charles I. Le troisième contexte est économique : il s'agit de la révolution industrielle qui va d'abord survenir en Angleterre. Plus précisément, la plus part de ces économistes libéraux sont contemporains de la révolution industrielle (1760-1830). Cette dernière va permettre à de nombreux pays européens de connaître un essor considérable de son secteur industriel. Ainsi, de modifications durables très importantes (augmentation du niveau de vie, exode rural, progrès technique, etc.) vont apparaître et vont inspirer les économistes libéraux dans leur réflexion. Dans ce cas de figure, on peut à titre d'exemple citer la notion de division du travail et celle de main invisible toutes deux développées par Smith.

Source : présentation de l'auteur

Annexe 8 : Les limites des Modèles Equilibre Général Calculable

Les MEGC reposent sur des fondements micro des interactions des comportements individuels des agents. Ces comportements sont ainsi représentés par des équations en faisant correspondre chaque catégorie d'agents une demande, et une offre de biens, de services et de facteurs de production en fonction des prix. Dans les modèles élémentaires simples, on peut supposer quatre agents (firmes, ménages, gouvernements et intermédiaires financiers) qui interviennent sur quatre marchés (biens et services, travail, monnaie et titre, marché extérieur). L'équilibre peut être obtenu par ajustement des prix ou des quantités. En revanche, les MEGC dynamiques introduisent des actifs financiers. Ces modèles représentent cependant plusieurs limites : tous les marchés trouvent leurs points d'équilibre comme si les agents économiques attendent que l'équilibre soit réalisé pour prendre leurs décisions (Hugon, 1994) ; « *il faut, entre autres que la monnaie soit exogène, que la concurrence soit parfaite, que l'appréciation de la qualité ne pose aucun problème, que n'existe aucun bien public, que les techniques de production soient à rendements constant, que l'innovation ne manifeste aucune externalité positive, [...] que les considérations de justice sociale n'exercent aucune influence sur l'allocation des ressources et sur les conditions de l'efficacité parétienne* » (Boyer, 2001, p. 33). Ainsi, ce dernier montre que dès lors que l'une ou l'autre de ces sept conditions n'est plus satisfaite, d'autres mécanismes de coordination sont nécessaires.

Source : présentation de l'auteur

Annexe 9 : Les sultans batailleurs

Les institutions chiraziennes se traduisent par la mise en place de nombreux sultanats sur l'ensemble de l'archipel dès le XV^{ème} siècle. Plus précisément, le territoire est divisé en sultanats indépendants et antagoniques. Le nombre a considérablement varié au cours du temps en raison des multiples regroupements liés aux guerres tribales. Ainsi, « *on dénombrait jusqu'à dix en grande Comore, deux puis un à Mohéli, deux puis un à Anjouan, et un à Mayotte* » Riziki (2001, p. 18). Les plus petits sultanats, ou les moins forts, disparaissaient au profit d'un sultanat plus puissant : celui-ci renforce en conséquence sa suprématie politique, militaire, et même économique puisqu'il s'empare des terres les plus fertiles et des troupeaux qui s'y trouvent. Ces institutions ont fonctionné durant trois siècles sur fond de lutte permanente et entraînent des guerres fratricides au sein de chaque île et entre les îles elles même. Ces luttes intestines entre sultans seront lourdes de conséquences dans l'archipel : selon Martin (1983), chaque sultan va recourir à des forces extérieures en sollicitant des pirates européens, et plus tard des pirates malgaches, pour l'aider à asseoir son autorité.³³³ Concernant les pirates européens, nous pouvons, à titre d'exemple, citer le cas de la guerre qui opposait les îles d'Anjouan et de Mohéli dans la deuxième moitié du XVII^{ème} siècle - et selon toute probabilité vers 1685 (Martin, 1983). Pendant cette période, à la demande du sultan d'Anjouan, des pirates seront recrutés pour repousser et châtier l'ennemi, Mohéli. A l'issue de cette intervention, l'île sera dévastée, et sa capitale - Fomboni - pillée et incendiée. Nous pouvons citer également, à titre d'exemple, la requête de 1704, du sultan d'Anjouan, adressée à un groupe de pirates où il lui demande une aide pour réprimer une rébellion de Mohéli. De même que la piraterie de 1702 - dont ont été victimes les îles de la Grande Comore et de Mayotte - qui provient d'un contrat consistant à conforter et à asseoir la suprématie et la prééminence du sultan d'Anjouan sur l'ensemble de l'archipel. Une prééminence qui va demeurer une réalité jusqu'en 1843. S'agissant des pirates malgaches - dont les premiers débarquements débutent selon toute probabilité en 1792/1793 - il semble également qu'ils ont été sollicités pour servir les guerres intestines, et tout particulièrement dans les îles d'Anjouan et de la grande Comore (Martin, 1983).³³⁴

Source : présentation de l'auteur

³³³ Ce recours à des forces extérieures par les sultans pour asseoir leurs pouvoirs ne doit pas pour autant occulter les nombreuses invasions dont l'archipel a été victime. Les effets de ces razzias furent importants en ce sens qu'ils se traduisent par la dépopulation de villages entiers, par des dévastations économiques importantes, par une cascade d'usurpation et de guerres civiles.

³³⁴ Il importe de souligner que pour Mohéli et Mayotte, petites et peu peuplées, elles ne pouvaient guère opposer de résistance aux guerriers malgaches. En conséquence, la majeure partie de leur territoire fut occupée par les envahisseurs en permanence. Notons aussi que dans l'île d'Anjouan, les luttes aristocratiques pour le trône conduisent à ses chefs de solliciter le service des mercenaires sakalava malgaches. Ces luttes opposent, à l'accoutumée, le clan de la ville de Mutsamudu à celui de la ville de Domoni.

Annexe 10 : Les institutions de la période révolutionnaire de 1975-1978

La république révolutionnaire laïque fut la première que va connaître le pays dès son accession à l'indépendance, en juillet 1975. Son œuvre majeure constituant la loi fondamentale comprend près de cinquante articles qui regroupent entre autres les thèmes favorisés de ce nouveau régime. Elle instaure officiellement le socialisme comme doctrine politique et consacre son action sur quatre directions, à savoir :

- La constitution et l'équilibre des pouvoirs étatiques et territoriaux. Dans cette optique, on relève trois structures importantes notamment le pouvoir central, le gouvernement fondé sur la base des régions et le pouvoir populaire issu des comités de village.
- La modification des rapports sociaux avec une primauté donnée à la libéralisation de **la femme**³³⁵, à la **laïcité**³³⁶ et à l'éducation des **jeunes**³³⁷. En accordant une place de choix à ces thèmes, le régime cherche à changer l'état d'esprit du comorien et à briser son comportement social qui, selon lui, est trop soumis aux coutumes et à la religion. C'est d'ailleurs pour cette raison que le régime va s'appuyer tout au long de son règne sur les opprimés, surtout les femmes et les jeunes « non accomplis ».
- L'autosuffisance alimentaire et le souci de l'équilibre budgétaire, et dans cette perspective la loi fondamentale se montre plus explicite en déclarant que « le nouvel Etat allait s'efforcer de promouvoir l'emploi et d'assurer une juste rétribution pour sa participation à la production nationale ».
- La quatrième orientation porte sur la politique extérieure qui s'articule autour de trois éléments notamment l'affirmation nationale en recouvrant l'intégrité territoriale par le retour de **Mayotte**³³⁸ dans son giron naturel, le besoin de reconnaissance internationale et la recherche des nouveaux partenaires pour soutenir le développement dont le pays aspire.

Source : présentation de l'auteur

³³⁵ S'agissant de la libération de la femme, le régime a procédé à la suppression du voile noir qui est, selon lui, le symbole de l'oppression féminine.

³³⁶ Même si le régime révolutionnaire s'est gardé de s'en prendre directement à l'islam, mais en interdisant les chapelets, la prédication religieuse à la mosquée ainsi que les réunions de confréries, la société comorienne se rend compte que la liberté religieuse s'atrophie peu à peu.

³³⁷ Les jeunes, surtout lycéens, avaient adhéré massivement au régime et avaient la charge d'un des trois piliers du régime, les comités des villages. Lors du congrès de l'Education, du 4 août 1976, le quota sur le nombre d'élève admis en classe de sixième a été supprimé.

³³⁸ Le problème de la sécession de l'île de Mayotte a guidé la politique extérieure de l'archipel dès l'accession du pays à l'indépendance.

Annexe 11 : Composition des membres du comité national sous le régime révolutionnaire.

Île	Représentants des îles dans le comité national
<i>Ngazidja</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mpoinourou Mohamed - Youssouf said - Aliamane Mohamed Alnar - Abdoulwahab Mohamed
<i>Ndzuwani</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Antuffi Mohamed Bacar - Ibrahim Halidi - Nourdine bourhane - Mohamed Bacar Dossar
<i>Mwali</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Issou Mmadi - Said Dhoiffir - Ahmed Kassim - Bakar Madi
<i>Maoré</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Ibrahim Ousseini - Daniel Anasse - Kamarizamana darouéche - El Maamoune Mohamed

Source : présentation de l'auteur

Annexe 12 : Décret de nomination des membres de la commission anti-corruption

UNION DES COMORES

Unité - Solidarité - Développement

Président de l'Union

Moroni, le 25 AOÛT 2011

DECRET N° 11-162/PR

Portant nomination des Membres de la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC).

LE PRÉSIDENT DE L'UNION,

VU la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 révisée ;

VU la loi N° 08-013/AU du 25 juillet 2008, relative à la transparence des activités publique, économique, financière et sociale, notamment en son article 8 alinéa 2 ;

VU le décret N° 11-079/PR du 30 mai 2011, relatif au Gouvernement de l'Union des Comores ;

DECRETE :

ARTICLE 1^{er} : Sont nommés membres de la Commission Nationale de Prévention et de Lutte contre la Corruption (CNPLC), les personnalités dont les noms suivent :

M. MCHAMI Mohamed	} Représentants du Président de l'Union
M. Saïd Youssouf MOHAMED	
M. MOHAMED Halifa,	Représentant de l'Assemblée de l'Union
M. Moissuli MOHAMED AZIRI,	Représentant du Ministère des Finances de l'Union
M. Bakar NOMANE MOHAMED,	Représentant du Ministère de la Justice de l'Union
M. MOUZAOU AMROINE	Représentant des organisations professionnelles du secteur privé
M. CHAM-EDINE MAULICE Abdourahmani	Magistrat, représentant le corps judiciaire

ARTICLE 2 : Le présent décret sera enregistré, publié au Journal Officiel de l'Union des Comores et communiqué partout où besoin sera.

Dr IKILILOU DHOISINE



Annexe 13 : Evolution de l'aide extérieure par type d'assistance, 1996-1999 (milliers de \$)

	1996	1997	1998	1999
Coopération Technique autonome	13236	10907	7282	3654
Coopération Technique liée aux projets d'investissement	8312	7529	6634	3351
Projets d'investissement	20632	10376	12664	9532
Aide Programme/Budget ou appui à la BP	4454	848	728	5599
Aide alimentaire	147	451	190	334
Assistance ou secours d'urgence			75	506
TOTAL GENERAL	46781	30111	27573	22976

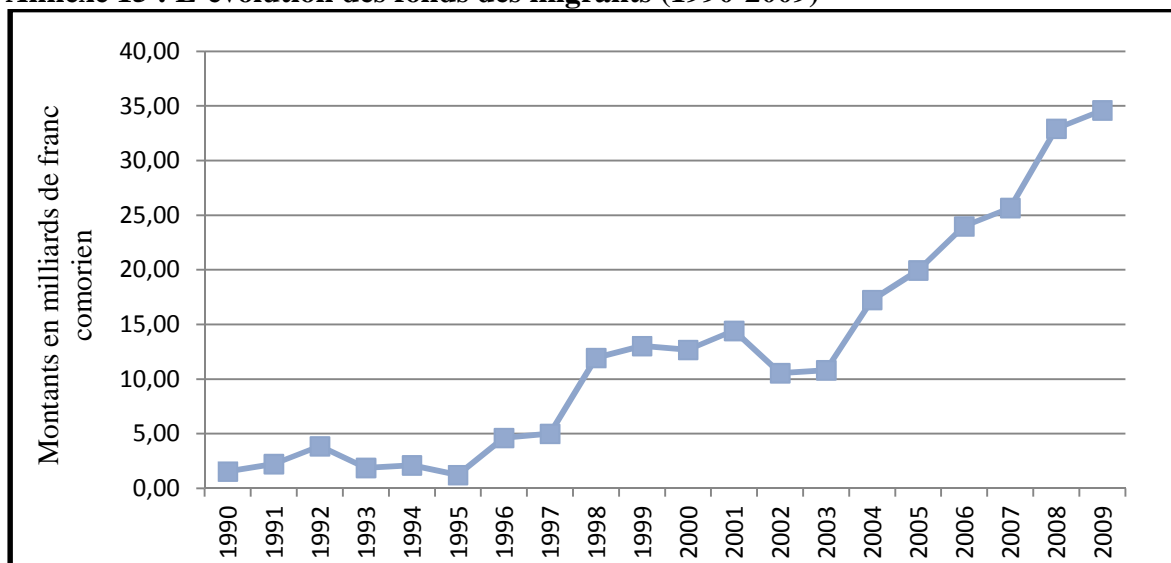
Source : PNUD 2010 (bureau de Moroni)

Annexe 14 : Les villes où le coût du grand mariage est trop élevé

NOM DES LOCALITES	Population des localités concernées		Coût du grand Mariage	
	Année 2003	Année 2009	Coût moyen brut	Coût moyen net
FUMBUNI	3 386	3 912	115 342 500	67 057 500
MNUNGU	1 093	1 263	87 050 250	57 050 250
DZAHADJU-HAMBU	1 401	1 619	48 147 750	39 647 750
MORONI	40 050	46 274	48 345 675	26 745 675
MITSAMIHULI	4 811	5 559	29 794 800	20 494 800
FOMBONI	12 881	15 710	22 775 000	21 075 000
DJAWEZI	2 096	2 556	15 150 000	13 950 000
MUTSAMUDU	20 828	24 228	13 115 555	11 115 555
DOMONI	10 073	11 717	11 480 000	10 580 000
IDJIKUNDZI	2 201	2 543	11 518 500	9 468 500
WANI	8 841	10 284	10 330 000	9 330 000
NYUMSHUWA	2 687	3 277	10 200 000	9 300 000
BIMBINI	1 381	1 606	9 175 000	8 875 000
WALA	386	471	7 750 000	7 150 000
MREMANI	5 476	6 370	7 805 000	6 905 000
TSEMBEHU	8 102	9 425	3 155 000	2 780 000

Source : Commissariat général au plan, Moroni (2009)

Annexe 15 : L'évolution des fonds des migrants (1990-2009)



Source : présentation de l'auteur

Annexe 16 : Les principaux créanciers multilatéraux et bilatéraux des Comores

Principaux créanciers multilatéraux (Stock en millions de Franc Comoriens)

Institution	Devise	Stock fin 2010	Stock fin 2011
B M	USD	40 770	39 305
BAD	DTS	11 072	10880
BADEA	USD	9961	9568
FMI	DTS	3539	3465
BID	DTS	3282	3242
FIDA	DTS	2632	2447

Source : présentation de l'auteur à partir des données du Ministère des Finances

Principaux créanciers bilatéraux (Stock en millions de Franc Comoriens)

	Devise	Stock fin 2010	Stock fin 2011
Fonds Koweïtien	DKW	94 80	89 45
Fonds Saoudien	SAR	50 99	4990
France	EURO	41 39	5 333

Source : présentation de l'auteur à partir des données du Ministère des Finances

Annexe 17 : Lettre du service du domaine

UNION DES COMORES

(Unité - Solidarité - Développement)

ILE AUTONOME DE NGAZIDJA

(Honneur - Solidarité - Développement)

**Commissariat aux Finances, au Budget, à l'Economie,
Au Commerce intérieur, à l'Industrie, au Plan chargé de,
La Promotion des Investissements, Porte parole de l'Exécutif**

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

Tél : 74 - 41 - 51

N° 12-425/Dom

A
Monsieur le Directeur de la FOP

Faisant suite à votre courrier en date du 05/06/12, me demandant de mettre à votre disposition des informations vous permettant de parfaire les carte de communes.

J'ai le regret de vous annoncez qu'à l'état actuel de chose nous ne somme pas en mesure de vous donner ces informations vous permettant d'avancer dans vos travaux car ces données n'existent pas dans nos archives.

Moroni, le 26 Juin 2012

Le Conservateur / PI

YOUSOUF ISMAEL



Résumé

En 1991, les autorités comoriennes ont été contraintes d'appliquer les programmes de stabilisation et d'ajustement structurel (PAS) en vue de redresser les agrégats macroéconomiques du pays. Ces programmes, comme ceux d'ailleurs lancés en 2002 dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), n'ont pas produit les résultats escomptés. De même, les nouvelles conditionnalités adoptées dans le but de renforcer l'efficacité des politiques d'aide n'ont pas permis au pays de réaliser des progrès significatifs vers l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement. Face à ce constat d'échec, **notre thèse a pour objet de montrer qu'il existe un lien entre la place centrale des institutions coutumières aux Comores et l'inefficacité de l'aide publique au développement.** En nous appuyant sur l'abondante littérature consacrée à l'aide, sur des rapports d'évaluation, sur des entretiens qualitatifs et sur une exploitation de données empiriques, nous mettons en évidence différents blocages coutumiers à l'efficacité des politiques d'aide. Nous montrons plus précisément que les institutions coutumières demeurent la principale explication de l'inefficacité de l'aide aux Comores. Or, elles restent largement négligées dans les stratégies de mise en œuvre des politiques d'aide utilisées par les bailleurs de fonds notamment la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Mots clés : aide publique au développement, institutions coutumières, institutions formelles, paradigmes, efficacité, décentralisation, territoire, conflit, capital social.

Abstract

In 1991 Comorian authorities were forced to implement Stabilization and Structural Adjustment Programs (SAPs) in order to redress the macroeconomic aggregates of the country. These programs, like the ones that were launched in 2002 as part of the Poverty Reduction Strategies (PRS), did not end up producing the expected results. Similarly, the new conditionalities adopted in order to enhance the efficiency of aid policies did not help the country make significant progress in achieving the Millennium Development Goals. Based on this failure, **our thesis aims to demonstrate that there is a link between the central role of customary Comorian institutions and the inefficiency of public development aid.** Relying on the extensive literature about aid, on evaluation reports, on qualitative interviews and on the use of empirical data, we emphasize different customary obstacles to the efficiency of aid policies. More specifically, we demonstrate that customary institutions still are the main reason of the inefficiency of aid to the Comoros. Still, they keep being neglected in the strategies of implementation of aid policies designed by donors including the World Bank and the International Monetary Fund.

Keywords: public aid for development, customary institutions, formal institutions, paradigms, efficiency, decentralization, territory, conflict, social capital.