

BERNARD CHÉRIGNY

Révolution administrative aux Comores

Les Comores viennent de vivre, dix-huit mois après leur indépendance, une révolution administrative sans doute unique dans les annales de la décolonisation, du moins poussée à ce degré de radicalisation.

Le 12 avril, le Président Ali Soilih annonçait en effet son intention de jeter délibérément à bas toutes les structures politiques et administratives alors en place dans l'archipel.

« Nous allons maintenant, annonçait-il, mettre par terre l'administration : obstacle énorme dans les pays sortis de la colonisation. Nous allons faire table rase absolue et brûler les dossiers », afin « d'éliminer les deux grands obstacles à une organisation économique socialiste : la société féodale et le système d'administration issu du système colonial ».

Dès le lendemain, d'ailleurs, une ordonnance présidentielle mettait en œuvre cette politique de refonte totale des structures de l'Etat comorien.

Cette ordonnance dispose que « toute l'administration est dissoute ainsi que les partis politiques » et que « tous les agents des services, entreprises et établissements publics nationaux de nationalité comorienne doivent regagner leur domicile traditionnel et... cessent de percevoir leur rémunération ».

Ce sont ainsi quelque 3 500 fonctionnaires comoriens qui, du jour au lendemain, ont dû regagner leur foyer, sans solde et sans pension, tandis que courant avril un immense autodafé organisé dans la capitale marquait l'apothéose de cette politique de la terre brûlée en réduisant en cendres dossiers et archives de l'administration, considérés désormais comme « inutiles », y compris les registres d'état civil. Ainsi, pour une période transitoire de deux mois, les Comores s'ouvraient-elles à une expérience radicale d'« anti-administration ».

Et seuls sont restés finalement en place, à l'issue de ce brutal séisme administratif, ces trois piliers essentiels du pouvoir que constituent partout la force, le verbe et l'argent, c'est-à-dire, en l'occurrence, « l'armée populaire », Radio-Comores et... le Trésor.

Or, au moment même où le régime comorien se lançait ainsi à corps perdu dans cette politique administrative, au Mozambique proche, le Président Samora Maehel, devant le III^e Congrès du Frelimo, tenait pour sa part à dénoncer au contraire « la tendance gauchiste qui ferait table rase de toute la législation établie pendant la période coloniale » car une action aussi radicale « conduirait le pays à l'anarchie et à la crise d'autorité ».

A travers ces propos et ces attitudes divergentes on mesure donc la nette opposition de deux politiques administratives. Opposition qui illustre à merveille les difficultés et les choix que doivent affronter au lendemain de leur indépendance, les jeunes Etats dans le domaine clé de la réorganisation de leur administration.

Sur le difficile chemin de la décolonisation administrative, deux voies ont été en effet jusqu'ici fort inégalement suivies.

- celle, d'abord, d'un mimétisme généralisé, avec la réception systématique d'un modèle administratif étranger (français, anglais, portugais), démarche empruntée par la plupart des Etats africains passés ainsi sans transition du système d'administration coloniale au système d'administration du colonisateur ;
- la voie ensuite de la progressive adaptation de l'appareil administratif aux réalités socio-économiques nationales (villages « Ujamaas » en Tanzanie, « Fokonolona » à Madagascar, etc.).

L'audacieux pari lancé par le régime comorien consiste précisément à vouloir dépasser ces deux stratégies maintenant bien établies de l'adoption systématique et de l'adaptation progressive pour emprunter au contraire la voie jusqu'ici considérée comme sans issue de la rupture complète et brutale avec les structures administratives coloniales. En allant même pour cela jusqu'à imposer à toute une administration engendrée par la colonisation de se faire littéralement hara-kiri, en vue de reconstruire *ex nihilo* un système administratif simplifié sur les décombres de l'ancien ordre colonial effondré.

Il convient dès lors de s'interroger sur les motivations profondes d'une telle politique de fuite en avant et sur la viabilité à terme du modèle de réforme administrative ainsi engagée.

En l'espèce, le choix des autorités comoriennes semble avoir été effectué sous la double pression d'un refus et d'une nécessité.

Refus, tout d'abord, de la solution de facilité d'un mimétisme généralisé. Les Comores n'ont pas voulu s'engager à leur tour dans une voie maintenant largement condamnée et qui n'a souvent conduit dans les Etats décolonisés qu'à la création ou l'aggravation d'une situation de sous-développement administratif permanent dont les moindres maux ne sont pas une sur-fonctionnarisation endémique, une sous-administration et une corruption chroniques. C'est donc cette erreur que les autorités de l'Etat comorien ont voulu d'abord éviter en se proposant de mettre en place « une administration moins nombreuse, plus efficace, moins chère et plus adaptée aux exigences des options de l'Etat ».

A cette fin, le gouvernement comorien a entrepris une série de réformes radicales, en commençant par la rationalisation des structures gouvernementales. La loi du 13 mai 1977, portant organisation de la République des Comores, réalise en effet une compression sans précédent du nombre des ministères.

En dehors des finances et de la défense qui restent sous l'autorité de la présidence, ne subsistent désormais que deux départements ministériels :

- un Comité central des Affaires intérieures chargé des questions d'enseignement, de santé, de gestion des sociétés d'Etat, etc. ;
- un Comité central des Affaires extérieures chargé des problèmes diplomatiques et de la coopération, avec à la tête de chacun de ces organes centraux un ministre d'Etat coordonnateur. On ne saurait à vrai dire, aller plus loin dans le sens de la simplification...

Une réduction aussi drastique au plan ministériel entend rompre à l'évidence avec la pratique de ces gouvernements africains pléthoriques qui, au nom d'une hyperspécialisation abusive, n'hésitent pas à se doter des derniers ministères gadgets du monde surdéveloppé (environnement, qualité de la vie) dans un contexte général de sous-développement où les fonctions premières de l'Etat (santé, éducation, etc.) sont à peine assurées. Il y a donc là, de la part des autorités comoriennes, une réaction aussi compréhensible et salutaire dans son principe qu'excessive peut-être dans ses modalités.

Mais la véritable révolution administrative opérée par le régime comorien est ailleurs. Elle réside dans sa décision de s'attaquer, au-delà des structures, aux hommes de l'administration.

Son audace, son mérite ou sa témérité est d'avoir osé contraindre toute une administration à se saborder. En licenciant d'abord collectivement une fonction publique léguée par la colonisation, en détruisant ensuite par le feu ces archives et ces dossiers qui sont tout à la

fois la mémoire, l'histoire et la justification d'une administration.

On ne peut comprendre cette « Saint-Barthélemy » de l'administration qu'en faisant référence à la situation créée dans l'archipel par le brusque désengagement français suivant de peu une décolonisation manquée.

Quand, en décembre 1975, après six mois de crise larvée, la France a décidé son retrait total, technique et financier, elle a laissé derrière elle une administration comorienne complètement désemparée. Et l'interruption de l'aide financière française a soudain ramené le budget national de 8 à 2 milliards de FCFA, avec pour conséquence des finances publiques comoriennes brutalement obérées par le coût de fonctionnement d'une administration absorbant désormais jusqu'au double des ressources propres de l'archipel.

Dans ces conditions, il est clair qu'une révision déchirante s'imposait pour faire face à cette nouvelle situation « à la guinéenne » de vide administratif complet. Et le pouvoir comorien en lançant sa révolution administrative n'a fait que répondre, dans une large mesure, au défi de la nécessité.

La solution au chaos administratif latent passait-elle, pour autant, par l'anéantissement de l'appareil administratif existant ? Ou n'a-t-on pas confondu un peu allègement à Moroni révolution et précipitation en cédant trop rapidement au vertige des solutions expéditives, dans ce « seul Etat au monde où le pouvoir soit exercé par un collectif de lycéens ».

On peut douter, en effet, que la véritable réponse aux exigences consiste en cette politique de « table rase absolue ». Car l'on voit mal en quoi la destruction par exemple de tout un appareil statistique peut bien « créer les conditions à la planification intrinsèque nécessaire au socialisme ». Ou encore la suppression de tout document administratif faciliter le recouvrement de l'impôt et la réduction en cendres des registres d'état civil améliorer la vie quotidienne de la population.

Cette stratégie de la rupture radicale semble pourtant caractériser les révolutions les plus récentes. On retrouve en effet aux Comores ces méthodes radicales utilisées récemment au Cambodge en vue de résoudre le problème de l'urbanisation et de l'encadrement de la population.

Même volonté farouche, ici et là, de repartir à zéro, même inspiration gauchiste et maximaliste de révolutions conçues comme une rupture totale avec l'héritage de la colonisation.

Ces solutions-amputations offrent-elles une chance réelle de rompre l'encerclement du sous-développement administratif ?

En voulant trancher d'un coup le nœud gordien des multiples contradictions qui font de l'administration un frein au développement, elles risquent plutôt d'achever la désorganisation de l'appareil d'Etat, en le condamnant à l'impuissance ou à l'improvisation.

En réalité, une politique administrative aussi draconienne n'apparaît guère viable tant le remède finalement s'avère pire que le mal. Au mieux, ces réformes radicales seront-elles peut-être supportables pour les Comores, micro-Etat de 250 000 habitants, où l'administration d'Etat se situe à l'échelle d'une vaste gestion municipale. Mais en aucun cas une telle solution ne saurait constituer la « voie royale » permettant, dans l'ère postcoloniale, aux pays du Tiers Monde de s'arracher à leur situation dramatique de sous-administration.

Il semble, au contraire, que dans la poursuite de la nécessaire « décolonisation de l'administration » la voie étroite du succès passe par le rejet des tentations opposées : solution de facilité du mimétisme généralisé ou solution d'aventure de la terre brûlée.

Le vrai mot d'ordre d'une révolution administrative ne saurait être en effet « anéantir » ou « adopter » mais bien plutôt « adapter », c'est-à-dire accorder les structures et les finalités de l'administration aux réalités et aux mentalités de la société à gérer.

A vouloir systématiquement brûler les étapes, en s'alignant délibérément sur le modèle sophistiqué des administrations du monde développé, ou en tentant, à l'inverse, de faire table rase du passé, les autorités des Etats décolonisés risquent effectivement de négliger le vieux principe de Jefferson selon lequel en politique *delay is preferable to error*. Et d'oublier du même coup que dans la recherche d'une authentique décolonisation administrative les voies les plus directes sont rarement les plus droites.

François de NEGRONI, *Les colonies de vacances*, Editions Hallier, 1977, 299 p.

Ce brillant essai se présente comme une intéressante étude sociologique de la « société coopérante » dans laquelle l'impertinence du ton le dispute constamment à la pertinence du fond. D'une plume alerte et incisive, l'auteur se livre à une savoureuse étude « ethnographique » des coopérants, en décrivant avec alacrité les us et coutumes, les mythes et les idées de cette microsociété en « colonie de vacances ».

Le meilleur de ce livre réside sans aucun doute dans la tentative, très réussie, d'une typologie du coopérant, à partir de cinq « modèles » allant du « sexplorateur » à la « mauvaise conscience » ou à l'« idéal ascétique ». Cinq « portraits chargés » à l'évidence mais vus de l'intérieur par un ancien membre du club et qui atteignent souvent à la vérité au second degré de la caricature, ne forçant le trait que pour saisir l'essentiel.

Une telle méthode a naturellement son revers et cet essai intelligent et séduisant pourra sembler parfois iconoclaste et léger. Peut-être même y verra-t-on, rue Monsieur, un crime de lèse-majesté ?

Et il est vrai que l'ouvrage qui n'épuise pas le sujet n'échappe pas toujours aux dangers de l'extrapolation hâtive ou de la généralisation abusive. Mais il faut l'accepter pour ce qu'il est : une dénonciation féroce et amusée, située à la frontière du sérieux universitaire et du pamphlet, avec la force et les limites inhérentes à ce genre élégant et risqué, forme moderne du jeu de la vérité.

Paul SAVATIER, *L'hiver sur le Tanganyika*, Gallimard, 1977, 249 p.

Sorti en même temps, ce roman prolonge comme en écho les réflexions de Negroni sur le bilan négatif de la coopération. La mise en cause de cette politique inadaptée et hypocrite, si elle ne renouvelle pas les arguments classiques, ne manque pas d'une certaine chaleur et de générosité. Cette condamnation sans appel serait cependant plus convaincante si le romancier, en situant l'aventure de son héros au Burundi, n'avait choisi un cas limite en Afrique, avec ce pays à bien des égards atypique, sur le plan démographique et tribal, religieux ou social et qui a souffert d'une guerre civile d'une intensité unique. Entendre y analyser comme en microcosme les travers et les faiblesses de la politique de coopération expose dès lors nécessairement à un jugement-loupe grossissant mais aussi largement déformant.

AMÉRIQUE LATINE

Critique, n° 363-364, août-sept. 1977, 175 p.

Les cent premières pages sont consacrées aux énarchies militaires et contiennent plusieurs études importantes sur ce continent en état de guerre interne.