

LE CHOIX DES MOTS DANS LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES COMORES

Sity Amina ALFEINE (Ecole doctorale SHS, Sceaux – France)



VULNÉRABILITÉ
& RÉSILIENCE

13-15 NOVEMBRE 2019

Communication au Colloque « Vulnérabilité et Résilience dans le renouvellement des approches du développement et de l'environnement » (vr2019), Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

vr2019.sciencesconf.org

www.cemotev.uvsq.fr / cemotev@uvsq.fr

Thématique 3 : Innovations, agriculture et changements globaux

Le choix des mots dans la politique de développement des Comores

Alfeine S.A.

Introduction

Au tournant du 21^{ème} siècle, le regard est porté sur les risques et les catastrophes de plus en plus complexes et qui au fur et à mesure deviennent une préoccupation internationale de premier plan. L'idée affirmée est qu'il ne s'agit plus tant de « lutter contre » que de « vivre avec » ces risques (UNISDR, 2004). Si le concept de vulnérabilité et celui de résilience ne sont pas des concepts nouveaux, ils se retrouvent aujourd'hui dans les priorités de l'agenda international. La vulnérabilité peut être définie par le risque pour un individu, une population ou un groupe de subir ou d'être affecté négativement par des contraintes. La résilience désigne quant à elle la capacité de se relever et de rebondir après un choc. Désormais, anticiper n'est donc plus une option, mais une condition nécessaire au développement durable (Goujon et Magnan, 2018). Afin de mieux répondre aux situations de vulnérabilité et de fragilité des populations, il est mis en place des stratégies pour renforcer la résilience. La Commission Economique pour l'Afrique (2014) reconnaît l'urgence de renforcer la résilience des Petits Etats Insulaires en Développement (PEID) qui souffre d'une grande vulnérabilité économique, sociale et environnementale.

L'archipel des Comores, composé de quatre îles situées dans l'Océan Indien, est fortement vulnérable aux changements climatiques. Le pays fait partie des Petits Etats Insulaires en Développement (PEID), ainsi que des Etats classés comme étant fragiles. Si le pays a inclus la problématique de la fragilité dans sa stratégie nationale de développement 6 ans après avoir été catégorisé comme tel par l'OCDE (2005), le pays revendique désormais sa fragilité à travers la mise en place en 2014 d'une stratégie nationale de développement qui a pour objectif de renforcer la résilience pour sortir de la fragilité. Cette stratégie appelé Stratégie de croissance accélérée et de développement durable regroupe désormais les trois concepts : la vulnérabilité, la fragilité et la résilience, qui mettent tous trois l'accent sur la préoccupation du long terme. Cela nous a conduits à nous poser une question simple mais essentielle : Quel bilan peut-on tirer aujourd'hui de l'utilisation de ces trois concepts dans la politique de développement des Comores ? De cette question sont nées de nombreuses interrogations portant sur le passage de l'utilisation du concept d'Etats fragiles à celui de résilient dans les documents stratégiques pays, des similitudes existant autour des trois concepts cités ci-dessus et des pratiques qui les entourent.

L'objet de notre étude serait d'évaluer, à travers l'approche de la sociologie des relations internationale, le comportement des acteurs de développement aux Comores du point de vue de leur orientation stratégique en termes de politique de développement. Il s'agirait d'expliquer comment les acteurs nationaux comoriens ont inclus ces concepts pour la première fois dans leur stratégie de développement et comment ils les perçoivent aujourd'hui ?

Conformément à notre approche, deux enquêtes de terrain ont été réalisées aux Comores et à Paris. Essentiellement qualitatives, ces deux études empiriques s'appuient sur des données recueillies au moyen d'entretiens semi-directifs complétés par l'analyse de la littérature grise produites par les acteurs étatiques et les organisations étudiées (voir Annexe 1). Ces données seront étudiées à travers l'approche interprétative des sciences sociales afin de pouvoir examiner la réalité sociale et les comportements des différents acteurs.

I - Vulnérabilité et résilience dans le domaine du développement

A - L'emploi de concepts exogènes dans la formulation des politiques de développement

Dans le langage courant, selon le dictionnaire Larousse (édition 2018), la vulnérabilité est le caractère de ce qui est vulnérable, c'est-à-dire « qui est exposé à recevoir des coups », ou « qui par ses insuffisances, ses imperfections, peut donner prise à des attaques ». On peut donc appliquer ce concept à une personne ou à un groupe social, en fonction de son environnement, de sa capacité à se développer ou de sa présence dans une situation de risque. Si les sciences environnementales ont été les premiers à s'approprier ce terme, il est utilisé dans les années 1970 par les experts des catastrophes naturelles. Il s'étend alors dans la littérature médicale, essentiellement pédiatrique, psychiatrique et gériatrique, avec l'objectif d'identifier le paradigme commun aux sciences de la vie et de l'homme et ainsi de le distinguer des pathologies (Liendle, 2012). Dans le domaine du développement, ce concept émerge au début des années 2000. Elle est principalement associée aux analyses sur la pauvreté et du bien-être, mais recouvre plus tard des aspects plus larges. Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques la définit comme étant l'ensemble des conditions et processus, résultant de facteurs physiques, sociaux, économiques et environnementaux, qui augmentent la vulnérabilité d'une communauté à l'impact des aléas (ISDR 2004). Elle inclut désormais les facteurs de risques économiques, politiques et environnementaux.

D'usage multidisciplinaire également, le concept de résilience a derrière lui un long passé étymologique dans des domaines tels que l'écologie, la psychologie et l'ingénierie. Si les premières utilisations de ces racines remontent au I^{er} ou II^{ème} siècle (Kane et Vanderlinden, 2015), ce concept dont on retrouve l'origine dans le domaine de la physique des matériaux traduit l'idée d'une capacité de résistance à un choc physique. Il est défini dans ce domaine comme étant « le fait de revenir à l'état initial après déformation des solides causés par une force extérieure » (Rankine, 1858). Le champ sémantique de la résilience s'est ensuite étendu à d'autres domaines. A partir des années 1960 l'écologie emprunte ce concept en l'utilisant comme une mesure de persistance, elle désigne «la capacité d'un système à absorber les perturbations et se réorganiser tout en opérant des changements de manière à garder essentiellement les mêmes fonctions, structure, identités et rétroaction » (Holling, 1973). Il existe notamment une approche psychologique de la résilience forgée aux Etats Unis par Werner et Smith en 1982, on parle de résilience humaine pour analyser cette capacité à surmonter un traumatisme censé perturber profondément un parcours social. Ces deux auteurs parlent de résilience comme étant la capacité d'un individu à faire face à l'adversité/trauma et de continuer de vivre malgré les contraintes. Au milieu des années 2000 ce concept va imprégner les discours et les pratiques des institutions et des acteurs publics de multiples arènes, tant politiques que plus opérationnelles (Quenault, 2016). Cette impulsion se fera notamment grâce aux Nations Unies qui tendent à focaliser l'attention sur la réduction des risques de catastrophes dans une perspective de développement durable (UNISDR, 2015). L'échec des politiques de l'aide au Sud contraint les organisations à réorienter leur stratégie. Car puisque les risques ne peuvent être désormais éliminés ou contournés, il faut donc renforcer la résilience des pays pour qu'ils soient capables de se relever et de s'adapter face aux différents chocs. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2016) définit la résilience comme étant la capacité des individus, des communautés, des Etats et de leurs

institutions à absorber et à récupérer des chocs, tout en adaptant et en transformant positivement leurs structures et leurs moyens pour vivre face aux changements et incertitudes à long terme¹ ».

Popularisé dans les années 2000 par le discours expert des agences de l'aide internationale, le concept de vulnérabilité et celui de la résilience sont des concepts qui ont donné lieu à des multiples définitions et spécifications (Paton et Johnson, 2001 ; Paton, 2008 ; Quenault, Pigeon, Bertrand et Blond, 2011) et font l'objet d'un engouement croissant dans le domaine du développement international. Ce domaine est sans cesse renouvelé par l'approche de nouveaux concepts et nouveaux outils censés améliorer l'intervention dans les pays concernés. Et l'une des caractéristiques de ces discours d'experts est qu'ils se présentent comme dépolitisés, via la neutralisation de mots qui semblent être « passe-partout », convaincants pour tous car compréhensibles *a priori* par tous (Cusso et Gobin, 2008). Selon Châtaignier (2014), le domaine du développement international a été admise comme « une discipline entièrement à part, où tout était à inventer et ne tirant pas profit des avancées de la recherches dans les autres sciences connexes » (Châtaignier, 2014). Toutefois il est intéressant de voir apparaître depuis les années 90 dans le jargon du développement des concepts empruntés à la biologie, à la physique et même à la psychologie.

L'utilisation de concepts exogènes dans le domaine du développement pourrait être expliquée premièrement par le désir des organismes de développement de renforcer le poids de leur argumentation. En effet les avancées observées dans certaines de ces disciplines pourraient permettre de donner un poids scientifique à des concepts et notions trop souvent qualifiés de « vide » ou de « flous ». Deuxièmement, l'échec des différents programmes de développement au Sud a créé un véritable fossé entre les agences de développement et les bénéficiaires de l'aide il y a une réelle volonté pour ces agences de trouver un consensus dans la manière d'appréhender ce développement pour que toutes les parties se sentent concernées. Le concept de la résilience en est un exemple intéressant, car il a permis d'initier un dialogue autour de la question de la fragilité.

Le champ du développement international est de plus en plus tourné vers la population et même vers l'individu. La déclaration de Paris en 2005 généralise l'approche « du principe d'appropriation des politiques par les bénéficiaires ». L'idée étant que les pays sont désormais responsables de leur développement et doivent présenter une stratégie de développement qui reflète un consensus entre le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement. L'apport particulier de la résilience consiste en sa capacité de placer la communauté au centre de son développement. En psychologie, Michell Rutter montre en 1970 que parallèlement aux facteurs de risques, il existe des « facteurs de protection, capable de contrebalancer des facteurs de risque ». En 1993 il affirme que pour être efficace ces facteurs de protection doivent être associés à quatre caractères : diminuer l'impact du risque, réduire la probabilité de réactions négatives en chaîne, renforcer l'estime de soi et le sentiment de sa propre compétence et entrainer des opportunités positives. Bien que, selon Rutter (2002), ces facteurs de protection peuvent ne pas constituer un événement agréable ou bénéfique, cette approche peut être comparée avec la stratégie des bailleurs multilatéraux qui consiste à renforcer la résilience pour atténuer les situations de fragilité. Les stratégies de ces bailleurs de fonds (tels que la Banque Africaine de Développement, l'OCDE, l'AFD) consistent souvent à

¹ Resilience is most often defined as the ability of individuals, communities and states and their institutions to absorb and recover from shocks, whilst positively adapting and transforming their structures and means for living in the face of long-term changes and uncertainty

demander aux pays concernés de réaliser des études d'évaluation de leur propre fragilité. Chaque étude évalue les facteurs de fragilité pour pouvoir dégager les facteurs de protection, que l'on peut considérer comme étant les facteurs de résilience. Le rôle des agences de développement est donc d'appuyer ces facteurs de résilience tout en « renforçant les capacités des individus (ou pays) concernés » et c'est désormais cette stratégie qui est portée par les instances internationales de l'aide à destination des pays fragiles.

Dans cette démarche on suppose qu'on a obtenu, premièrement, un concept exogène quelque peu applicable dans les champs d'interventions de l'aide et, deuxièmement, un début de méthode pour créer un partenariat entre les Etats, leurs sociétés et leurs partenaires internationaux autour de la nécessité de réduction de la fragilité de certains pays.

B- Repenser le lien entre les concepts de vulnérabilité, fragilité et résilience

La résilience est devenue aujourd'hui l'un des mots clés des spécialistes du développement (Châtaigner, 2014). Elle fait écho, dans un contexte de rationalisation de l'aide publique, à l'apparition de risques de plus en plus complexes à appréhender et à gérer sur la scène internationale. Au croisement des préoccupations de réduction de la pauvreté, d'aide publique au développement, d'intervention humanitaire d'urgence et d'adaptation au changement climatique, elle représente désormais selon Quenault (2017) « une référence incontournable des discours comme des programmes d'action de la quasi-totalité des bailleurs et acteurs de l'aide internationale à destination des pays en développement ». D'une capacité de rebond observée dans sa définition écologique, elle représente désormais une capacité adaptative permettant d'anticiper et de prévenir les crises futures grâce à un processus d'adaptation permanent (Quenault, 2013).

Au-delà de la polysémie des deux termes (vulnérabilité et résilience) un lien indéniable préexiste entre ces deux concepts. Pour pouvoir se relever ou rebondir après un choc, cela nécessite l'existence préalable d'un manque, d'une insuffisance de préparation aux chocs, ou alors, selon Barroca et Dinardon (2013), cela présuppose l'existence d'une fragilité irréductible. Dans l'analyse dynamique des conditions de vie, selon Rousseau (2007), la résilience est l'opposé de la vulnérabilité puisqu'elle réduit la probabilité de voir sa situation se dégrader à la suite d'un choc. Plus un individu est résilient, plus sa capacité de résistance à la suite d'un choc exogène est grande et moins il est vulnérable (Rousseau, *ibid*).

Mais bien que ces deux concepts soient étroitement liés, la résilience évoque la capacité d'adaptation, tandis que la vulnérabilité renvoie à un degré d'incertitude ; un risque potentiel d'être attaquée ou touchée par une menace. La résilience fait référence à une qualité tandis que la vulnérabilité renvoie à un état (Barroca et al., 2013).

La résilience est également vue comme une réponse aux questions de la fragilité. Pour le groupe Etats fragiles (G7+, 2013) le processus de transition dans les Etats en situation de fragilité passerait par un certain nombre de phases censé aboutir à une phase de résilience. En outre, nous pouvons alors nous demander le lien qui existe entre le concept de vulnérabilité et de fragilité.

Le mot fragile du latin *fragilis* signifie une chose qui manque de vigueur de résistance, une chose qui n'est pas stable et qui peut facilement se casser. Utilisé tout aussi bien dans le domaine de la physique des matériaux comme « l'état d'une substance qui se fracture lorsqu'on lui impose des contraintes mécaniques ou qu'on lui fait subir des détériorations brutales » ; il peut

aussi être utilisée dans les champs médico-sociaux mais aussi dans l'environnement pour désigner tant la précarité que la vulnérabilité (ce qui est susceptible d'être exposé aux atteintes physiques ou morales).

Dans certaines définitions, notamment celles du langage courant, la fragilité est considérée comme synonyme de la vulnérabilité. (Theys et Fabianni, 1987 ; Quenault et al., 2011).

Nous pouvons nous intéresser encore une fois aux définitions proposées ci-dessous de la vulnérabilité. Comme vue précédemment, elle est définie par Rousseau et Gondard (2004) comme la probabilité de voir sa situation ou ses conditions de vie se dégrader, quel que soit son niveau de richesse, face à un choc ou un aléa. La polémique existante autour de la notion de fragilité lors de sa popularisation, mettant en question la dimension « stigmatisante » de tels index, a façonné cette nouvelle façon de penser la fragilité dans les instances de développement. En effet si la fragilité à ces débuts était centrée sur l'Etat et sur sa capacité à assurer ses fonctions de gouvernance de base (CAD, 2009), aujourd'hui on parle plutôt de « situation de fragilité ». Ces situations de fragilité sont définies par le Département d'appui à la transition de la Banque Africaine de Développement (BAD, 2014) comme des conditions de risque élevé de défaillance institutionnelle, d'effondrement social ou de conflit violent. Ce n'est plus le pays qui est fragile ce sont des situations de fragilité qui l'affectent et ces situations de fragilité peuvent être observées dans tous les pays.

Bien que proches dans leurs définitions, et faisant toutes deux état de manquements et d'insuffisance, la vulnérabilité se distingue de la fragilité par le fait qu'elle désigne plutôt une exposition à ce qui ne dépend pas de soi. Les facteurs de vulnérabilité sont hors de notre contrôle et de notre maîtrise. A contrario, la fragilité est considérée comme un manquement, une faiblesse, causée par des stress sécuritaires, politiques ou économiques internes ou externes. Elle est une circonstance aggravante de la vulnérabilité.

II - Itinéraire de la vulnérabilité et de la résilience dans la politique de développement des Comores

Dans les propos qui suivent, nous nous interrogeons sur l'itinéraire de ces deux concepts à travers les stratégies de développement des Comores et montrons leurs apports et leurs limites. Nous postulons que l'analyse des trois dernières stratégies nationales de développement aux Comores peut être suffisante pour répondre à nos questions, dans la mesure où elles indiquent les orientations du pays en matière de politique de développement. Ces stratégies nationales de développement élaborées respectivement en 2009, 2014 et en 2018 prennent la forme d'un document stratégie pays qui couvrent généralement une période de cinq ans. A l'exception de l'actuelle stratégie qui est une réactualisation de la précédente qui couvre la période 2019-2021.

Bien que d'autres stratégies nationales de développement (trois au total) aient été mises en place auparavant, dans les années qui ont suivi l'indépendance des Comores en 1975, nous avons décidé qu'elles n'étaient pas pertinentes pour notre analyse. Premièrement à cause de leur caractère intérimaire et deuxièmement parce que, lors de notre enquête, elles ont été désignées comme étant « des stratégies élaborées pour répondre aux exigences des bailleurs ».

A - La reconnaissance d'une vulnérabilité aux changements climatique

En 1992 dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio, les Petits États Insulaires en Développement (PEID) sont reconnus comme un groupe en soi de pays en développement. Selon l'Organisation Mondiale des Nations Unies, ces Etats sont caractérisés par leur petite taille, leur éloignement, leur manque de ressources ainsi que leur exposition aux crises écologiques mondiales. La reconnaissance de leurs spécificités a également œuvré en faveur d'une meilleure prise en compte de leurs particularismes sur la scène internationale (Angeon et Saffache, 2008) Cette prise en compte a donné lieu en 1994 à la Conférence mondiale sur le développement durable des PIED. Suite à la prise de conscience des menaces pesant sur les petits Etats insulaires, le programme d'action de la Barbade a été adopté par 111 gouvernements.

L'Etat comorien ayant participé à cette Conférence, ratifie par la suite la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques qui reprend les principes contenus dans la déclaration finale de Rio de Janeiro et dans l'Agenda 21 ainsi que le programme d'action de la Barbade (CNARPP, 2019).

Bien que ces accords soient non contraignants, ils établissent des stratégies afin d'assurer un développement durable qui protégera notamment l'environnement fragile des petits Etats insulaires, et contribuera à influencer sur les politiques publiques et les initiatives des acteurs économiques, sociaux et associatifs (Nations Unies, 1994).

Présentement, le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies reconnaît 52 pays et territoires comme petits Etats insulaires en développement. Selon Angeon et Saffache (ibid.) la vulnérabilité économique et environnementale des petites entités insulaires est soulignée par de nombreux travaux qui mettent en évidence leurs caractéristiques géographiques, historique, sociales et économiques. Cette vulnérabilité tiendrait de leur petite taille, à leur relatif isolement et à l'insularité. Les Comores sont considérées comme un Petit Etat insulaire en Développement en raison de la taille de leur population qui est inférieure à 10,5 millions d'habitants, de le revenu national brut par habitant inférieur à 3750 dollars, ainsi que du fait de leur vulnérabilité économique et climatique (Commission économique pour l'Afrique, 2017).

La stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP) des Comores élaborée en 2009 couvrant la période 2010 à 2014, cite la notion de vulnérabilité 8 fois, essentiellement dans le domaine du changement climatique.

Dans un premier temps la stratégie reconnaît la vulnérabilité du pays, « la réduction conséquente de l'aide au développement juxtaposée à la crise économique récente sont venues accroître encore davantage la vulnérabilité et la pauvreté » (SCRP, 2009).

Dans un deuxième temps la notion est utilisée pour montrer la similitude des contraintes environnementales auxquelles le pays doit faire face et celles identifiés dans l'Agenda 21 pour les Petits Etats insulaires. La vulnérabilité est mentionnée dans le reste du document pour mettre en exergue les défis liés aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles et « le risque qu'elle s'aggrave par la faible capacité de préparation, de prévention et de réponses appropriées aux risques et catastrophe ».

La stratégie de croissance accélérée et de développement durable (SCA2D) élaborée en 2014 couvrant la période 2015 à 2019, mentionne la vulnérabilité 15 fois. Comme la précédente

stratégie, ces mentions concernent surtout le domaine du changement climatique et des catastrophes naturelles et fait état de la situation de grande vulnérabilité aux Comores.

Nous dressons un constat identique dans la Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable (SCA2D) révisée en 2018 pour couvrir la période 2019-2021. Dans ce document on indique que « la vulnérabilité des Comores repose sur la sensibilité à l'aléa climatique et la capacité d'adaptation. » Deux sections ont été accordées à la vulnérabilité au changement climatique et la vulnérabilité aux catastrophes naturelles.

Sans être exhaustifs sur le plan théorique, les documents de stratégies nationales de développement des Comores montrent que la notion de vulnérabilité est utilisée principalement dans sa dimension écologique et environnementale.

L'abondance des discours sur l'importance du développement durable depuis le rapport de Brundtland pourrait être un facteur explicatif de ce phénomène. La reconnaissance des préoccupations environnementales parallèlement avec les questions de développement apparues dans l'agenda international ont donné lieu à la tenue des conférences citées ci-dessus ; ainsi qu'à l'adoption de principes adoptés par de nombreux pays dont les Comores. Ces conférences projettent des conséquences préjudiciables du changement climatique sur les petits Etats insulaires en développement, qui sont en première ligne de ces menaces (IUCN, 2008). Cependant, bien que ces Petits Etats Insulaires en développement aient été reconnus à l'échelle internationale comme ayant des besoins spécifiques, ils reçoivent peu de fonds, et les financements agréés remplissent seulement une petite partie des besoins réels (Climate Funds Update, 2016).

L'OCDE (2016b) estime que les contextes de fragilité bénéficient davantage de l'aide. Et bien que les Comores soient fortement tributaires de l'aide publique au développement, (OCDE, 2011), il a fallu attendre en 2014 dans sa Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable pour mettre en exergue les problèmes liés à la fragilité du pays. Sachant que le pays est classé parmi les pays les plus fragiles depuis 2006.

Gilbert Rist (2002) soutient l'idée que la rhétorique internationale, fondamentalement politique, est vouée à légitimer une position institutionnelle et des représentations particulières du monde, et qu'elle exerce par conséquent un pouvoir symbolique sur les membres de la communauté à laquelle elle s'adresse. Cette idée peut s'appliquer au discours international sur l'importance du développement durable chez les PEID qui a favorisé la prise en compte des risques liées aux changements climatique dans la stratégie de développement des Comores.

Rist (2002) poursuit en expliquant notamment que cette rhétorique internationale reste avant tout l'objet d'intenses jeux de négociations et de marchandages qui se résolvent souvent au profit des positions dominantes qu'occupent certains acteurs.

Nous analyserons dans cette seconde section l'impact du concept de la résilience dans la prise en compte de la fragilité dans la stratégie nationale de développement aux Comores. Et nous verrons que la rhétorique internationale autour de la fragilité n'a pas suffi, à elle seule, à expliquer sa prise en main par les acteurs nationaux aux Comores.

B - La résilience comme réponse à la fragilité

Le concept de fragilité a été popularisé dans les instances de développement après les événements du 11 septembre 2001, illustrant le besoin pressant des agences de développement de travailler parallèlement sur les questions de sécurité et de développement.

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE (2009) affirme « qu'un État est fragile lorsque les instances étatiques n'ont pas la volonté et/ou la capacité d'assumer des fonctions essentielles requises pour faire reculer la pauvreté et promouvoir le développement, et d'assurer la sécurité et le respect des droits de l'homme de la population ». L'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) parle d'Etat fragile comme « un Etat dans lequel le gouvernement n'est pas capable de livrer des services de base et de sécurité à sa population. Afin d'opérationnaliser ce concept sur le terrain, un ensemble d'outils a été mis en place pour permettre d'établir des listes de ces Etats fragiles. Cette catégorisation des États fragiles étant basée sur des évaluations hautement subjectives, cela a contribué à créer une résistance croissante à ce concept, notamment de la part des décideurs issus des pays étiquetés comme fragiles. Les Comores sont classées parmi les Etats fragiles depuis 2006 par l'OCDE et la Banque Mondiale, et à partir de 2007 pour le Fund For Peace. Pourtant l'analyse des trois dernières stratégies montrent qu'il a fallu attendre 2014 afin que les Comores intègrent les questions de fragilité dans leur stratégie de développement.

Les résultats de nos trois corpus d'étude (voir annexe 1) nous permettent de tester l'hypothèse selon laquelle le concept de résilience dans le domaine du développement aurait permis la prise en compte de la fragilité par les acteurs comoriens.

Un premier résultat vient de l'existence d'un rejet du concept de la fragilité de la part des acteurs nationaux. Certains entretiens mettent en avant le contexte d'instabilité politique et institutionnelle de l'indépendance aux débuts des années 2000 qui auraient déstabilisés les Comores dans la poursuite des objectifs de développement. La Stratégie de croissance et de Développement Durable élaborée en 2014 représente pour un économiste national du PNUD aux Comores « le premier cadre formel de référence pour le développement aux Comores ». Par ailleurs, le pays, qui était déjà catégorisé parmi les Pays les moins avancés (PMA) ainsi que parmi les PEID, « craignait d'être stigmatisé par un énième concept réducteur » (Extrait d'entretien avec un agent du Commissariat Général au Plan).

Un second résultat fait état de la capacité de l'ensemble des acteurs à définir les concepts de fragilité et celui de résilience. Si l'ensemble des acteurs ont pu mettre en exergue la défaillance institutionnelle et le manque de capacité liés au concept de fragilité. Le concept de résilience a pu être défini seulement par les acteurs étatiques et des agences de développement. Les trois acteurs de la société civile qui ont pu proposer une définition sont : deux organisations travaillant dans le domaine de la sauvegarde de l'environnement et le point focal de la Plateforme de la société civile pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat (CSPPS). Cet organe représente le volet de la société civile du « Dialogue International² ». Ce résultat peut constituer une première réponse à l'analyse du degré d'appropriation du concept par les acteurs nationaux, une appropriation qui semblerait n'être que partielle.

² Un espace de dialogue politique créée en 2008 qui permet de réunir les pays touchés par les conflits et la fragilité, les partenaires au développement et la société civile.

Le troisième résultat, provenant du corpus constitué par les stratégies nationales de développement de Comores et par des productions expertes des agences de l'aide, montre que les Comores parlent pour la première fois de leur fragilité étatique dans la Stratégie de Croissance de Développement Durable élaboré en 2014. Dans cette stratégie, le pays prévoit « de renforcer la résilience pour que les Comores puissent sortir du groupe des pays fragiles. ». L'adhésion au Partenariat de BUSAN en 2011 pour une coopération efficace au service du développement au quatrième forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'Aide « a aidé les Comores à appréhender la nouvelle manière de concevoir la fragilité » (Extrait d'entretien avec un agent du Commissariat Général au Plan). Désormais on ne parle plus d'Etats fragiles mais de situations de fragilité (Département d'appui à la transition - BAD, 2014). Par la suite les Comores ont adhéré au Groupe des Etats fragiles (G7+) qui a grandement contribué à l'adoption de l'accord du New deal pour les Etats fragiles. Un accord a été passé entre les États en situation de fragilité et de conflit, les partenaires au développement et la société civile pour améliorer la politique de développement et les pratiques actuelles dans les États fragiles et touchés par un conflit. Ce document vise « à assurer la transition d'un Etat en situation de fragilité à un Etat en situation de résilience » (OCDE, 2016a).

Les travaux de Raymond Boudon sur la rationalité s'avèrent particulièrement intéressants pour analyser l'exemple ci-dessus. Les Comores ont alors été dans une situation qui les a invitées à décider et à raisonner avec les informations nécessaires à la prise de décision de ce qu'ils jugent être de leur intérêt. Les acteurs nationaux connaissaient le coût et les avantages des options qui s'offraient à eux. Par ailleurs, ces décisions ne sont pas totalement prises en parfaite autonomie. En effet si la réalisation des politiques publiques autour de la résilience est désormais aux mains des acteurs nationaux, l'impulsion autour de cette dite stratégie provient de l'extérieur. Et cette situation tend à créer un décalage dans la prise en main de cette stratégie, constat qui donne lieu une appropriation partielle que l'on décrit précédemment dans nos résultats.

Conclusion

Les efforts visant à systématiser les approches concernant la pauvreté, le développement, les catastrophes et leurs causes ont débouché à la création d'une variété de concepts et de stratégies.

Bien que de nombreuses études soulignent l'importance des concepts de vulnérabilité et de résilience dans la compréhension des phénomènes actuels, il n'existe pas encore de véritable théorie formalisée dans le domaine de l'aide pour expliquer la résilience.

Par ailleurs l'introduction de la résilience dans les instances de l'aide offre néanmoins de nouvelles perspectives, notamment pour les pays en situation de fragilité.

Elle permet tout d'abord d'envisager des solutions en amont des risques. Mais elle offre un également un concept positif qui permet de rebondir et d'utiliser les facteurs négatifs comme un renforcement (les évaluations de la fragilité), ce qui a permis à des pays comme les Comores de se réconcilier avec le concept de fragilité.

Dans le cadre du New deal pour les Etats fragiles, la résilience s'articule autour de cinq objectifs de renforcement de l'Etat et de Consolidation de la Paix. L'évaluation du spectre de la fragilité se fait à travers une évaluation nationale de ces 5 objectifs à l'aide d'indicateurs

statistiques. La somme des points obtenus dans chaque section permet d'établir le niveau dans lequel le pays se place.

L'évaluation de la résilience est maintenant nécessaire afin de déterminer l'impact de la résilience sur la fragilité. Néanmoins, cette démarche s'éloigne de la vision que prônait le concept de résilience à ces débuts, qui était de se tenir à l'écart des index de fragilité jugés « linéaires et essentiellement quantitatifs ». Mais la difficulté réside dans le fait de trouver des indicateurs pertinents pour certains critères assez subjectifs. Comment peut-on évaluer le bonheur, la confiance en soi ou une attitude positive ?

La résilience est un concept positif, rassembleur et répondant aux nouvelles exigences sur le développement, mais comment peut-on être sûr du caractère objectif de cette auto-évaluation par des pays aux institutions faibles et caractérisées par des situations de fragilité ?

Références bibliographiques

- ANGEON V., SAFFACHE P. (2008) Les petites économies insulaires et le développement durable : des réalités locales résilientes ? », *Études caribéennes*, Vol.11
- BAD (2014) : Stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement pour remédier à la fragilité et renforcer la résilience, Département d'appui à la transition de la Banque Africaine de Développement.
- BARROCA B., DINARDO M., MBOUMOUA I. (2013) De la vulnérabilité à la résilience: mutation ou bouleversement ? , *EchoGéo*, Vol.24.
- BOIDIN B., GERARDIN H., LALLAU B. (2017) Présentation. Vulnérabilités, résiliences et développement. *Mondes en développement*, Vol. 180, n°4, 7-12.
- BOUDON R. (2004) Théorie du choix rationnel ou individualisme méthodologique ? , *Revue du MAUSS*, Vol.24, n°2, 2004, pp. 281-309.
- BRESSON M., GERONIMI V., POTTIER N. (2013) *Vulnérabilité : Question de recherche en Sciences Sociales*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 300p.
- CAD (2009), Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, OCDE, Avril 2009
- CHATAIGNER JM, (2014) *Fragilités et résilience. Les nouvelles frontières de la mondialisation*, Paris, Karthala, 492p.
- CLIMATE FUNDS UPDATE (2016) Note régionale sur le financement climatique : Petit États insulaires en développement
- CNARPP (2019) Inventaire des conventions ratifiées par l'Union des Comores : Analyse de leur impact dans les politiques publiques
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (2014) Le changement climatique dans les petits États insulaires en développement d'Afrique : de la vulnérabilité à la résilience le paradoxe des petits
- COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE (2017) Profil 2017 des Comores
- CUSSO, R. et GOBIN, G. (2008) Du discours politique au discours expert : le changement politique mis hors débat ? , *Mots. Les langages du politique*, n°88.
- FABIANI, J.-L. et THEYS, J. (1987) *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'École normale supérieure, Paris, 674p.
- G7+ (2013) «Note du G7+ sur le baromètre de la fragilité lancé à Kinshasa, République démocratique du Congo. Parution préliminaire».
- GOUJON M. et MAGNAN A. (2018) Appréhender la vulnérabilité au changement climatique, du local au global , *Regards croisés*.
- HOLLING C. (1973) Resilience and stability on ecological system , *Annual Review of Ecology and Systematics*, Vol.4, 1-23.
- HUGON P. (2017) Les trappes à vulnérabilité et les catastrophes : niveaux d'analyse et approches systémiques, *Mondes en développement*, Vol.180, n°4, 13-34.
- ISDR (2004), « Living with Risk". A Global Review of Disaster Reduction Initiatives

- IUCN (2008), Indigenous and Traditional Peoples and Climate change
- KANE Idrissa Oumar et VANDERLINDEN Jean-Paul (2015). L'utilisation du concept polysémique de résilience : une analyse empirique en zone côtière. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, no Hors-série 23.
- LALLAU B. (2016) À la recherche du paysan résilient. Éléments de réflexion sur une notion à la mode, *Les Cahiers d'Outre-Mer*, Vol.1, n° 273, p. 139-170.
- LALLAU B., LAISSUS-BENOIST P., MBETID-BESSANE E. (2018) Introduction : la résilience peut-elle passer de la théorie aux pratiques ?, *Revue internationale des études du développement*, Vol.3 n° 235, p. 9-25.
- LIENDLE M. (2012) Vulnérabilité. Dans : Monique Formarier éd., *Les concepts en sciences infirmières : 2ème édition* (pp. 304-306). Toulouse, France : Association de recherche en soins infirmiers.
- NATIONS UNIES (1994), *Rapport de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement*
- NEOCLEOUS M. (2013) Resisting resilience, *Radical Philosophy*, Vol.178, 2-7.
- OCDE (2005) *Fragile States Report*
- OCDE (2011) *Rapport sur l'engagement international dans les États fragiles : Union des Comores*
- OCDE (2016a) « Passer de la fragilité à la résilience après 2015 », dans *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015*, Éditions OCDE, Paris
- OCDE (2016b) « 2016 Global aid prospects and projections: From words to action », Paris
- OCDE (2017) *Financement du développement et tendances des politiques de l'aide*
- QUENAULT B. (2013) Du double affrontement ontologique/axiologique autour de la résilience aux risques de catastrophe : les spécificités de l'approche française, *VertigO*, Vol.13, n° 3.
- QUENAULT B. (2015) De Hyōgo à Sendai, la résilience comme impératif d'adaptation aux risques de catastrophe : nouvelle valeur universelle ou gouvernement par la catastrophe ? , *Développement durable et territoires*, Vol. 6, n°3.
- QUENAULT B. (2017) Résilience et aide internationale : rhétorique discursive ou véritable réforme ?, *Mondes en développement*, Vol.180, n°4, 35-52.
- QUENAULT B., PIGEON P., BERTRAND F., BLOND N. (2011) Vulnérabilités et résilience au changement climatique en milieu urbain : vers de nouvelles stratégies de développement urbain durable ?, [Rapport de recherche] PIRVE 20-2051, Programme Interdisciplinaire de recherche Ville et Environnement (MEDDAT-CNRS); *Maison des Sciences de l'Homme de Bretagne* (MSHB). pp.203.
- RANKINE W-J. (1858) *A manual of applied mechanics : London and Glasgow*, Richard Griffin & Company.
- RIST G. (2002) *Les mots du pouvoir, sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Nouveaux Cahiers de l'IUED, 208p.
- ROUSSEAU S. (2007) Vulnérabilité et résilience, analyse des entrées et sorties de la pauvreté : le cas de Manjakandriana à Madagascar, *Mondes en développement*, Vol.140, n°4, 25-44.

ROUSSEAU S., GONDARD C. (2004) Vulnérabilité et Stratégies durables de gestion des risques : Une étude appliquée aux ménages ruraux de Madagascar, *Développement durable et territoires*.

RUTTER M. (2002) La résilience en face de l'adversité : Facteurs de protection et résistance aux désordres psychiatriques, *Études sur la mort*, n°122, 123-146.

SCRIP (2009) Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRIP), 2009

SCA2D (2014) Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable. Gouvernement des Comores.

SCA2D (2018) Stratégie de Croissance Accélérée et de Développement Durable. Gouvernement des Comores.

TAGLIONI F. (2008) L'île d'Anjouan figure de la balkanisation de l'archipel des Comores, *EchoGéo*, Sur le Vif.

THEYS F., FABIANNI J-L. (1987) *La société vulnérable : évaluer et maîtriser les risques*, Presse de l'École normale supérieure, 674p.

UNISDR (2015) Making Development Sustainable: The Future of Disaster Risk Management, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction (GAR 2015), United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR), Geneva, Switzerland,

UNU Institute for Environment and Human Security - UNU-EHS (2006) Vulnerability :A conceptual and Methodological Review.

USAID (2005) Fragile States Strategy

WERNER E., SMITH R-S. (1982) *Vulnerable but invincible : A longitudinal study of resilient children and youth*, New York, McGraw-Hill, 228p.

Annexe 1 : Corpus de l'étude

Type de Corpus	Procédure	Acteurs/Institutions	Objet d'interview/de recherche
Corpus 1 : Heuristique scientifique	Stratégies nationales de développement et Rapports officiels	Expertise collective des politiques et des stratégies de développement des Comores, des stratégies adressées aux situations de fragilité et des stratégies de renforcement de la résilience	-Analyse des perspectives de développement des Comores, -Analyse de la diffusion du concept de fragilité aux Comores, -Analyse de la stratégie mise en place pour atténuer la fragilité
Corpus 2 : Heuristiques individuelles scientifiques	10 entretiens semi-directifs avec des experts de la fragilité et de la résilience et des partenaires multilatéraux	Expertise individuelle des parties prenantes dans l'aide au développement aux Comores	-Identification d'un rejet du concept de fragilité par les acteurs nationaux, -Acteur lead dans l'orientation des politiques publiques - Analyse de l'appropriation de la stratégie de renforcement de la résilience par les acteurs nationaux, -Analyse de la place de la société civile dans la stratégie de renforcement de la résilience
Corpus Heuristiques individuelles	16 entretiens semi-directifs avec des acteurs étatiques ayant participé à l'élaboration des différentes stratégies nationales de développement aux Comores	Expertise individuelle de la conception et de l'orientation des politiques publiques aux Comores	-Identification d'un rejet du concept de fragilité -Identification des principaux bailleurs au développement -Analyse de l'orientation stratégique du développement aux Comores -Capacité à définir les concepts de fragilité et de résilience -Facteurs de prise en compte de la fragilité aux Comores -Analyse des politiques publiques contribuant à renforcer la résilience -Analyse de l'interaction avec la société civile
Corpus Heuristiques Individuelles	12 entretiens semi-directifs avec des acteurs de la société civile	Parties prenantes des organes consultatifs des projets de développement	-Analyse de la participation à la définition des stratégies nationales de développement -Capacité à définir le concept de fragilité et résilience -Capacité à définir la stratégie nationale de renforcement de la résilience
Documents utilisés pour le corpus 1, en dehors des SCA2D (2014 et 2018) déjà citées comme références. <ul style="list-style-type: none"> - Rapport final sur l'étude de la fragilité en Union des Comores, 2014 - Rapport final sur l'étude de la fragilité en Union des Comores, 2017 - Rapport sur l'aide au développement (données 2013 et 2014), 2016 - Seconde communication nationale sur les changements climatiques, 2012 - Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (SCRP), 2009 			

Le premier corpus a été adopté car il est le produit de documents nationaux et de rapports officiels des partenaires multilatéraux aux Comores. Ces documents officiels sont centrés sur les politiques de développement aux Comores et notamment sur les stratégies d'intervention des différents partenaires par rapport au tandem de fragilité et de résilience.

Le deuxième corpus a été adopté afin d'analyser les relations entre les partenaires multilatéraux et les acteurs étatiques, et comprendre ainsi le processus de négociation autour des différents acteurs sur la stratégie adressée à la fragilité. Cette enquête a pris la forme d'entretiens semi-directifs avec 10 acteurs : 6 agents sur le terrain aux Comores (Banque Mondiale, Programme des Nations Unis pour le développement, Agence Française de Développement, Union Européenne,), 2 consultants ayant travaillé sur l'évaluation de la fragilité aux Comores, 2 responsables pays (Banque Africaine de Développement). L'échantillonnage a été guidé par les informations fournies dans le rapport national sur l'aide au développement. Il a été également guidé par l'observation participante réalisée au Commissariat Général au Plan en 2018, qui est l'institution qui planifie et conçoit la stratégie de développement du pays et assure le lien entre les partenaires au développement et le gouvernement.

Le troisième corpus a été choisi afin de pouvoir analyser les facteurs ayant contribué à la conception d'une stratégie axée sur la résilience, ainsi que d'évaluer le degré d'appropriation de cette dite stratégie. Cette enquête a pris la forme d'entretiens semi-directifs aux Comores avec 16 acteurs étatiques : 4 commissaires au Plan, 9 agents du Commissariat au Plan chargé du suivi et de la mise en œuvre des deux dernières stratégies nationales de développement, 1 consultant national chargé de la dernière évaluation de la fragilité et 2 agents sectoriels du Ministère de l'emploi et du Ministère de la solidarité et du genre.

Le quatrième corpus a été choisi afin de pouvoir mesurer l'interaction entre la société civile comorienne avec les différents acteurs du développement, et d'évaluer également la participation de la société civile comme acteur de la résilience aux Comores. Cette participation est essentielle car la résilience implique une planification conjointe et intégrée de l'ensemble des acteurs. Cette enquête a pris la forme d'entretiens semi-directifs aux Comores avec 12 acteurs de la société civile. L'échantillonnage a été guidé principalement par l'établissement d'une liste proposée par la Maison des organisations de la société civile aux Comores.