

**LE PROCESSUS D'ELABORATION D'UNE CONVENTION
ETUDE DE CAS : LE CAMEROUN**

Intervention de M. H. PALMIER
Chef du service des Relations Extérieures,
ORSTOM

Tout d'abord je souhaiterais souligner que je n'ai pas prévu une approche juridique du sujet. Il s'agira plutôt de la description d'un mécanisme de contractualisation de la recherche en coopération bilatérale qui est le fruit d'une expérience d'un praticien de la recherche en coopération. L'expérience qui va être décrite est celle des relations contractuelles de l'ORSTOM avec le Cameroun.

Il y a encore un quart de siècle la recherche pour le développement était une recherche essentiellement menée par des équipes des pays développés à l'intérieur d'un champ d'investigation : les pays du Tiers-Monde où elles agissaient pratiquement sans contraintes autres que celle qu'elles se fixaient elles-mêmes : contraintes scientifiques avant tout également contraintes de développement touchant aux productions agricoles ou minières d'exportations.

Si l'on peut dire qu'existait alors une certaine programmation de la recherche, celle-ci s'analyse comme "une programmation extravertie".

Les conditions et modalités d'exercice de la recherche pour le développement se sont transformées, conséquence normale de l'évolution des rapports entre les Etats en développement et les pays du nord. La conquête des indépendances politiques, pour les pays africains notamment s'est accompagnée progressivement de la structuration de dispositifs nationaux de recherche, de la définition

d'objectifs de recherche/développement propres à ces pays et d'une meilleure maîtrise de leurs appareils de recherche même si dans bien des cas celle-ci n'est pas encore achevée.

Aujourd'hui, la recherche pour le développement est le fait d'organismes et d'équipes scientifiques nationales et internationales. Elle met en jeu nécessairement des scientifiques des pays développés et des pays en développement ayant des objectifs complémentaires. Il est indispensable de donner un cadre d'intervention précis des objectifs bien identifiés à ces actions.

La recherche pour le développement appelle la coopération bilatérale et multilatérale. Elle comporte donc par essence une exigence contractuelle.

En d'autres termes, nous sommes passés (de l'absence de convention à la nécessaire contractualisation des recherches pour le développement).

La relation qui s'établit entre équipes de recherches des pays en développement et des pays du nord est faite d'échanges d'information et de résultats, de mission ou d'affectations de plus ou moins longue durée, d'investigations sur le terrain ou en laboratoire, d'apports divers en savoir-faire, moyen financiers, équipement etc... Elle a besoin d'être organisée. Son cadre d'organisation naturel est la convention (I) entre partenaires souverains décidant d'unir leurs capacités en vue de la recherche de solution scientifique aux problèmes de développements.

I) le terme de "convention" est pris ici dans son acception la plus large. il se rapporte à tous les types d'engagements contractuels entre organismes de recherche et équipes scientifique : contrats, Protocole d'accord, convention etc...

Dans l'exercice quotidien de la recherche pour le développement et dans la pratique d'organismes comme l'ORSTOM se négocient de nombreux accords avec des partenaires des pays en développement aussi divers que des Ministères, des organismes de recherche publics, des Universités, des Sociétés de développement...

L'étude de cas qui vous est proposée ne se veut aucunement une étude de référence et n'est pas présentée comme un modèle qu'il s'agirait de reproduire plus ou moins fidèlement dans l'organisation des processus d'élaboration des accords prévalant dans la relation entre pays développés et pays en développement.

Tout au plus nous est-il apparu intéressant de décrire la genèse des accords bilatéraux élaborés avec un des partenaires scientifiques africains ayant peut être poussé le plus loin la maîtrise de son dispositif de recherche : le Cameroun, et avec lequel il a été possible de mettre en place une procédure de négociation et de programmation scientifique conjointe dont la signature d'accords ou de conventions constitue l'aboutissement.

I. L'ORGANISATION DE LA RECHERCHE POUR LE DEVELOPPEMENT AU CAMEROUN

C'est devenu un lieu commun de nos jours que de dire que la science et la technique sont des instruments essentiels du développement économique et social.

Les pays du Tiers-monde n'ont pas heureusement échappé à cette prise de conscience et parmi eux le Cameroun, conscient du rôle fondamentale que doit jouer la science pour l'amélioration du niveau de vie des populations, s'est engagé assez tôt après l'indépendance sur la voie de la création d'organismes nationaux de recherche.

L'actuel Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique qui coordonne l'ensemble des activités de recherche au Cameroun a été créé le 4 février 1984.

Mais l'option camerounaise en direction d'un cadre structurel unique chargé d'impulser la recherche scientifique s'est exprimé de façon constante depuis le Titre II de la Constitution de la République Fédérale du Cameroun du 1/09/61 modifiée et complétée par les lois n° 69/LF/14 du 10 Novembre 69 et 70/LF/1 du 4 mai 1970 qui place la recherche scientifique dans le domaine de compétence des Autorités Fédérales, jusqu'à aujourd'hui à travers un nombre relativement élevé de textes officiels créant successivement un Conseil de la Recherche Scientifique et Appliquée (1962), l'Office national de la Recherche Scientifique et Technique (loi de mai 1965 mais mise en place retardée à juin 1974), le Secrétariat Permanent à la Recherche Scientifique et Technique (mars 1971), la Direction de la Recherche scientifique et Technique (décembre 1972), la Direction des Affaires Scientifiques et Techniques (avril 1974) et le Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et Technique (avril 1974) et la Délégation Générale à la recherche Scientifique et Technique (novembre 1979).

La mise en place de l'ONAREST a constitué l'événement le plus important de l'évolution de la politique camerounaise de création d'une recherche nationale.

L'ONAREST créé dès 1965 par une loi n'a été mis en place donc qu'en 1974. Ceci traduit bien une des caractéristiques de la politique camerounaise de gestion de la recherche qui s'est avérée pragmatique et mesurée.

Il était probablement trop tôt en 1965 pour instituer une structure nationale de la recherche. Cela était devenu possible en 1974 après qu'une politique de formation vigoureuse ait permis une production de plus en plus grande de cadres capables d'assurer des responsabilités à la fois dans l'exécution des activités de recherche et dans la gestion des ces activités.

Aujourd'hui donc la recherche au Cameroun obéit à une organisation cohérente : cinq Instituts, l'Institut de la Recherche Agronomique (IRA), l'Institut des Recherches Médicales et d'Études des Plantes Médicinales (IRMPM), l'Institut des Recherches Géologiques et Minières (IRGM), l'Institut des Recherches Zootechniques (IRIZ), et l'Institut des Sciences Humaines (ISH) placés sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique chargé d'animer, de coordonner et de contrôler l'activité scientifique sur toute l'étendue du territoire et pour ce qui concerne notre sujet de ce jour, responsable d'assurer au nom du Gouvernement la liaison avec les organismes scientifiques et techniques étrangers et internationaux.

2. LE MECANISME D'ELABORATION DES ACCORDS ENTRE LES INSTITUTS DE RECHERCHE CAMEROUNAIS ET L'ORSTOM

Les activités de recherche menées par l'ORSTOM au Cameroun furent intégrées dans les Instituts spécialisés de l'ONAREST créés en 1974. Mais dès 1965 avaient été signés des conventions particulières dans le cadre de la convention générale de coopération franco-camerounaise en matière de recherche scientifique de 1963 qui ont permis à l'ORSTOM comme aux autres Instituts français du GERDAT de l'époque de continuer à appuyer le Cameroun dans son effort de développement.

Le mécanisme mis en place préfigurait les relations négociées d'aujourd'hui. Les conventions particulières signées portaient chacune sur des programmes précis ou ensemble de programmes discutés avec les responsables camerounais et construits en fonction d'objectifs souhaités par ces derniers dans le domaines de l'inventaire des ressources naturelles de l'amélioration des productions végétales, des recherches médicales.

Ce mécanisme s'est raffermi au fil des années et actuellement la coopération entre l'ORSTOM et le Cameroun se développe à l'intérieur du cadre naturel et de coopération intergouvernemental actualisé en 1974 (accord de coopération culturelle entre la France et le Cameroun du 21 février 1974).

2.1. Le cadre contractuel général : l'Accord de coopération en matière de recherche scientifique et technique entre l'ORSTOM et le Ministère camerounais de la recherche.

1er Cadre : "Les arrangements particuliers"

Des "Arrangements particuliers" définissant trois types de coopération avaient été signés en 1975 avec l'ONAREST

initiative Cameroun

Programme d'intérêt national

Programme d'intérêt conjoint

3 types de
financements
distincts

Programme d'intérêt général

initiatives ORSTOM

L'ORSTOM et le Ministère Camerounais de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ont conclu une nouvelle convention de coopération le 20 décembre 1984.

Cette convention définit les modalités de la coopération qui se développe entre les Instituts de recherche camerounais dépendant du MESRES et l'ORSTOM d'autre part, étant entendu que ce dernier peut associer à ses interventions des personnels de recherche d'autres Institutions ou Universités françaises comme cela était envisagé dans la philosophie du Programme Mobilisateur N°IV.

Une réunion annuelle de concertation entre responsables du MESRES et de l'ORSTOM permet un échange de vues périodiques sur les conditions de la coopération et d'arrêter les actions de recherches que les équipes de recherches camerounaises et celles de l'ORSTOM décident de mener conjointement.

Les engagements pris se traduisent par des fiches-programmes signées par les deux parties qui décrivent de façon précise les programmes de recherche annuels ou pluriannuels, les programmes de formation ou d'enseignement sur lequel ils s'engagent : objectifs scientifiques, moyens en personnels et en équipement et moyens financiers pour les réaliser.

2.2. Les propositions de programmes, l'affichage des priorités réciproques.

Les propositions de programme peuvent émaner de l'une ou l'autre partie. Ils font l'objet d'une discussion et d'une définition conjointe en fonction des priorités réciproques des partenaires.

Il découle de ce type d'exercice que les programmes répondent à un intérêt partagé des deux partenaires. Il est toutefois possible de les classer en deux catégories l'une où prédomine des aspirations camerounaises de développement, l'autre où l'objectif d'amélioration des connaissances répond plus à des priorités scientifiques à moyen ou long terme exprimées par l'ORSTOM.

C'est dans l'équilibre entre le premier type de programme tenant compte des particularités et objectifs de développement, que se fixe le MESRES, qui traduisent les recommandations du Conseil Supérieur et de la Recherche Scientifique et les priorités du plan quinquenal de développement Economique Social et Culturel (5ème Plan actuellement), et ceux suscités par l'ORSTOM à vocation parfois plus cognitive que se construit une coopération véritable où chaque partenaire trouve un intérêt suffisant pour accepter de s'engager.

Parmi les programmes récemment entrepris entre l'ORSTOM et les Instituts camerounais ont peut ainsi recenser des études sur la valorisation des productions alimentaires locales, la comparaison entre valeur nutritionnelle des légumineuses locales et des légumineuses importées, les lanques tchadiques, les atlas sud et Mandara-Logone, sur la faisabilité d'une campagne de lutte contre l'onchocercose dans le bassin du Logone, qui relèvent globalement de la première catégorie, d'autres comme le programme de recherche sur la caractérisation et l'inventaire des formations superficielles des plateaux forestiers du Sud Cameroun ou l'étude des paléoenvironnements et des paléoclimats au Cameroun qui sont la résultante d'une initiative ORSTOM et visent à la solution à plus long terme de questions de développement.

2.3 Le rôle du représentant de l'ORSTOM au Cameroun et des responsables locaux de programme

Mais les propositions de programmes et l'affichage des priorités ne peuvent découler uniquement des discussions et échanges de vue annuels en réunion de concertation. Il faut un suivi en continu des programmes en cours, des évolutions et des changements éventuels de priorités du partenaire. Etre en substance attentif aux expressions de ces évolutions par nos partenaires.

A l'ORSTOM cette "écoute" du partenaire se réalise localement d'abord grâce à l'insertion permanente des chercheurs de l'ORSTOM dans les équipes nationales. Au Cameroun les chercheurs de l'ORSTOM affectés sur programmes sont placés à l'intérieur des Instituts camerounais et participent quotidiennement au déroulement des programmes, aux succès mais également aux difficultés des Instituts.

Une autre courroie de transmission existe celle que constitue le Représentant local de l'ORSTOM auprès des Autorités camerounaises. Il est institutionnellement leur interlocuteur et celles-ci lui font part de leurs souhaits et projets qu'il retransmet à la Direction de l'ORSTOM.

Ces relais des propositions camerounaises que constituent les chercheurs travaillant au sein des équipes, le représentant de l'ORSTOM et également les responsables locaux de programmes camerounais ou français désignés sur les fiches programmes font qu'il existe dans l'intervalle entre deux réunions de concertation un échange continu, riche et irremplaçable d'informations sur l'avancement des programmes, les corrections à leur apporter, les besoins et priorités nouvelles apparues à l'occasion de la réalisation des programmes ou émanant d'objectifs nouvellement exprimés.

2.4. Les réunions annuelles de concertation

Les réunions de concertation peuvent de ce fait jouer pleinement le rôle qui leur est assigné c'est-à-dire arrêter les programmes nouveaux ou réorientation apparues nécessaires.

Le procès verbal de chacune de ces réunions et les fiches programmes signées à ce moment tracent ainsi avec le maximum de précision possible le contenu, pour la période de douze mois qui les suit, de la coopération en matière de recherche entre l'ORSTOM et les Instituts.

2.5. Les fiches programmes/fiches opérations

(Examen et discussions sur les types de fiches-programmes et tableaux récapitulatifs par Instituts distribués aux participant).

* *

*

La recherche pour le développement, ainsi que nous l'avons souligné, appelle la coopération entre équipes de recherches et organismes ayant des priorités scientifiques propres et complémentaires. Elle ne peut se développer qu'à partir d'une analyse des besoins du développement et de l'étude des connaissances fait par chacun des partenaires en fonction de choix indépendants. C'est à la rencontre des choix de programmation scientifique de chaque partenaire que se situe la véritable coopération où chacun trouvera un intérêt suffisant pour s'engager contractuellement.

La négociation des accords constitue de ce point de vue, une phase essentielle de définition des programmes de recherche pour le développement, au cours de laquelle il est de toute première nécessité de bien comprendre la demande exprimée par le partenaire ; et puisqu'il est évident qu'un même programme est assez rarement perçu avec le même degré d'intérêt pour les deux partenaires, le cadre contractuel le plus satisfaisant pour l'exercice de la recherche pour le développement est celui du Protocole d'Accord Général qui ménage la possibilité de mettre en oeuvre un ensemble de programmes à intérêts réciproques variables, certains répondant d'avantage aux priorités et objectifs de l'un ou l'autre partenaires.

* *

*

A partir de cet exposé qui a trait à une expérience de contractualisation de la Recherche en Coopération bilatérale je voudrais faire la liaison avec le sujet suivant les CIRA.

Je considère que le mécanisme de contractualisation de la recherche pour le développement qui vient d'être décrit peut -et même doit- s'articuler aisément avec la recherche en coopération multilatérale qui est une des données importantes de ces dernières années - et dont l'importance va aller en grandissant très probablement.

L'effort particulier entrepris par les acteurs de la coopération multilatérale notamment en Afrique : Programmes futurs : SPAAR de la Banque Mondiale - Programmes actuels : action CEE programme STD - Actions des CIRA rend plus que jamais nécessaire de mieux coordonner les projets envisagés et d'articuler entre eux les programmes en cours.

Déjà existent des accords entre certains CIRA et les Centres nationaux de recherche ainsi qu'entre eux et les organismes de coopération bilatérale. L'ORSTOM a par exemple conclu des accords avec l'IRRI, le CIMMYT, l'ICRISAT et coopère avec l'IITA (cas du Programme Ouest africain de lutte biologique en Afrique de l'Ouest).

La dimension régionale des problèmes de développement. La complémentarité des compétences bilatérales et multilatérales invitent à la recherche d'accords multipartites entre Centres nationaux de recherche/Institutions françaises/CIRA. De sorte que l'analyse des priorités nationales dans le cadre d'un dialogue bilatéral devrait servir à alimenter l'approche multilatérale de coopération.

On peut citer au Cameroun le cas réussi du Programme Erosion et bilan hydrique des sols dans le nord cameroun mis en oeuvre dans le cadre d'un accord entre l'IRA, l'ORSTOM et la CEE.

On assiste à un mouvement de multilatéralisation de la recherche pour le développement.

Une idée fait son chemin qui serait garante de l'antériorité et de la qualité atteinte par la coopération bilatérale française en Afrique, celle du bilatéralisme qui signifie que c'est à partir d'expérience réussie de coopération bilatérale qu'en toute complémentarité avec les capacités des organismes de recherche internationaux on amorce des programmes multilatéraux : d'où le corollaire du travail des équipes nationales françaises et des CIRA en "Réseaux" que l'on affiche de plus en plus fréquemment dans les réunions internationales.

On peut faire le pari que cette voie sera explorée de plus en plus fréquemment. Elle correspond à une orientation de bon sens pour des partenaires dont les moyens nécessairement limités gagneront en efficacité à être mis en commun sur une base négociée avec les différents partenaires internationaux de la recherche pour le développement dans les pays du Tiers Monde.