

IV

L'INSERTION DE L'ORSTOM DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

---

A/ RAPPORT INTRODUCTIF

par P. ROEDERER

1) Généralités

Si les modalités d'intervention de l'Office sont différentes, selon leur point d'application géographique, il faut y voir le fait d'une évolution historique et son adaptation progressive à des conditions nouvelles.

Au départ, la prise en charge totale des dépenses de la recherche était pour l'ORSTOM la règle normale conforme à sa vocation de recherche fondamentale. D'une part, elle était l'objet même de la coopération. Les accords gouvernementaux de 1960 le prévoyaient expressément.

D'autre part, sur un autre plan, celui de l'avancement des connaissances, il est tout à fait normal que l'ORSTOM, organisme scientifique national spécialisé dans les problèmes tropicaux émerge au budget de l'Etat comme les autres grandes centrales scientifiques françaises générales ou spécialisées : CNRS, INRA, INSERM, CNEXO, etc...

Cependant la situation devenait différente au fur et à mesure que le développement progressif dans certains Etats africains de structures scientifiques nationales conduisait la coopération de substitution à céder peu à peu la place à l'association. L'ORSTOM se devait dès lors d'avoir des positions très souples tenant compte de la volonté politique de chacun de ses partenaires en matière de recherche scientifique et des moyens financiers et humains dont ils disposent ou non.

Dans ce but des fiches-programmes devaient être établies annuellement ; il devait y être indiqué la participation de chaque partenaire.

Certains pays comme la Tunisie, le Cameroun ou le Congo ont effectivement participé au coût de la recherche par programme tandis que dans d'autres Etats (Mali, R C A...) les structures ne le permettent pas encore.

Au Sénégal, situation intermédiaire, l'Office ne signe pas de fiches par programmes car, sauf pour l'océanographie, il travaille dans ses structures et avec ses moyens propres mais conduit un ensemble de programmes fondamentaux en concertation, principalement avec l'Institut Sénégalais de Recherche Agronomique. Cette concertation se concrétise par la réunion annuelle d'une Commission, présidée alternativement, par le Ministère de la Recherche Scientifique Sénégalais et par l'ORSTOM. De même en Côte d'Ivoire bien que l'Office y travaille presque en totalité avec ses moyens et dans ses institutions, ses programmes de recherche sont examinés et discutés à l'intérieur du système de programmation ivoirien.

La politique d'association a été plus facile à mettre au point en Amérique Latine ou en Asie du Sud-Est. L'Office a en effet rencontré dans ces pays à la fois des volontés politiques identiques, mais aussi des moyens humains et financiers ; de sorte que, normalement, en dehors de quelques cas ponctuels, toutes ses activités s'y déroulent en association sous la forme d'actions à frais partagés, généralement à moyen terme, dans le cadre de protocoles d'accord généraux (Brésil, Mexique, Vénézuéla, Colombie, Equateur, Pérou, Indonésie)(Annexe n° 3).

Enfin, dans les DOM-TOM, territoire national, toutes les actions de l'Office, établissement d'Etat, sont normalement à sa charge, à l'exclusion bien sûr des prestations de services demandées expressément par les directions ou services départementaux territoriaux.

Ces considérations générales sur les modalités d'intervention de l'ORSTOM conduisent à examiner les modes d'insertion de l'ORSTOM, tant du point de vue juridique que sur le plan du travail.

## 2) IMPLANTATIONS.

L'ORSTOM est présent dans les P V D de plusieurs manières

- Centres ORSTOM (ex. LOME, ADIOPODOUME, etc...)
  - Centres nationaux gérés par l'ORSTOM (ex. CRO ABIDJAN)
  - Missions ORSTOM ayant leur individualité (ex. TUNIS)
  - Missions ORSTOM intégrées aux services nationaux (ex. Cameroun)
  - Missions légères ou chercheurs intégrés dans organismes locaux (ex. SAO PAULO, RECIFE).
- p. m. Centres ORSTOM dans les DOM-TOM (ex. NOUMEA)  
Antennes ORSTOM en France (ex. COB BREST, CEA CADARACHE)
- sans compter des implantations à caractère provisoire comme le Mozambique, Haïti.

Au total, l'ORSTOM est implanté de façon permanente dans 12 pays d'Afrique, 3 de l'Océan Indien, 8 d'Amérique Latine, 1 en Asie du Sud Est, 1 en Océanie.  
Chacun de ces pays peut abriter plusieurs centres ou missions ORSTOM (ex. 9 au Brésil).  
De plus l'ORSTOM est coopérant auprès de 7 Organismes internationaux ou régionaux.

## 3) ACCORDS DE COOPERATION.

Les implantations correspondent à plusieurs modes de coopération selon le type d'accord liant l'ORSTOM aux différents Etats.

### 3.1. Accords généraux de coopération

Il s'agit d'accords au niveau gouvernemental qui définissent les rapports de coopération scientifiques entre la France et les différents P V D.

Ces accords sont en fait le plus souvent un cadre à des protocoles particuliers concernant l'ORSTOM

ex. : Convention Générale relative à la recherche scientifique entre la République Française et la République Togolaise 1976, Indonésie 1979. Ces accords généraux peuvent ou non préciser la liste des organismes intéressés et selon le cas prévoient la présence d'institutions françaises autonomes (ex. Niger, Congo) ou au sein de structures nationales (ex. Cameroun, Mauritanie). Certains ne concernent qu'une partie des activités de l'ORSTOM (ex. Sénégal), les autres actions relevant plus d'un état de fait que de droit, la correspondance entre gouvernements concernant les organismes tels que l'ORSTOM restant assez floue.

D'autres enfin datent en général de 1960, indiquant nommément l'ORSTOM parmi les organismes faisant l'objet des accords ex. Côte d'Ivoire (1962), Haute Volta (1960), Tchad (1960)

### 3.2. Accords particuliers

Ils peuvent être à deux niveaux

#### 3.2.1. Niveau ministériel

L'ORSTOM, en référence ou non à un accord général a signé avec les autorités locales un accord pour préciser ses activités : ex. DGRST Cameroun, Ministère de l'Agriculture de Tunisie, Ministère de l'Agriculture Equateur.

#### 3.2.2. Autres organismes

Des conventions directes avec des organismes scientifiques locaux peuvent être passées, ces organismes pouvant être très près de l'Etat, soit plus autonomes.

ex. CNPq Brésil, Institut Géographique Colombien, Université de SAO PAULO; a noter qu'au Vénézuéla, les organismes doivent être inscrits sur une liste spéciale.

#### 3.2.3. Organismes régionaux et internationaux

Ces accords signés avec des organismes internationaux (ICIPE) ou régionaux (ACSAD, OCCGE...) prévoient en général l'intégration des chercheurs ORSTOM dans les structures-partenaires.

## 4) FORMES DE COOPERATION

De ce qui précède il ressort que les modalités de travail de l'ORSTOM doivent être très différentes d'une implantation à l'autre et que le type d'implantation lui-même est soumis à des contraintes extérieures, souvent politiques.

Ces modalités de travail vont d'une liberté, sinon totale, du moins très grande, (une bonne partie des centres africains) à une mise à disposition plus ou moins déguisée (certaines missions d'Amérique Latine) en passant par une intégration à divers degrés dans des structures nationales (Tunisie, Cameroun). Les programmes menés dans ces conditions sont globalement de trois types (ces types correspondent à peu près à ceux définis dans les accords de coopération récents).

A - Programmes à l'initiative des institutions françaises et entièrement payés par elles.

B - Programmes d'intérêt commun, ou conjoints dont le choix et la définition font l'objet d'une concertation réciproque. Le financement de ces actions est mixte, l'ORSTOM assurant généralement les traitements et accessoires, et le transport de ses agents, le partenaire fournissant les moyens de travail.

C - Les programmes propres aux Institutions locales pour la réalisation desquels un concours français est demandé.  
Cette formule couvre les "marchés" pour l'exécution desquels l'ORSTOM est en général remboursé de l'ensemble des frais engagés, tant en personnel qu'en fonctionnement.

A première vue, la formule C est plus intéressante pour l'ORSTOM, la formule B plus proche de la préoccupation des Etats.

En fait, le problème se pose un peu différemment

- Les actions de type A sont les seules qui assurent la continuité des études engagées et permettent la mise en oeuvre d'études de caractère un peu fondamental. Ce sont aussi les seules qui autorisent la constitution de moyens logistiques et de fonctionnement, souvent bien utiles pour le "dépannage" des autres actions.

Elles ont pour inconvénient de privilégier le chercheur travaillant sur un programme A, sans souci de continuité et de moyens, par rapport à ses collègues des actions B.

D'autre part, il est souvent difficile d'y intéresser vraiment les Etats et d'obtenir des homologues.

- Les actions B sont satisfaisantes pour l'esprit car elles illustrent bien l'esprit de coopération entre structures scientifiques, c'est en plus le type d'action qui permet de faire "accepter" les actions A. Mais ce type d'activité est très sensible aux fluctuations politiques et aux modifications budgétaires pouvant intervenir dans le pays hôte ; et le risque est grand de voir des chercheurs en "chomage technique" parce que les partenaires n'ont pas pu fournir les moyens promis. C'est une des raisons pour lesquelles la présence de moyens logistiques des actions A est indispensable pour dépanner les actions B, quitte à comptabiliser cette aide (tarif kilométrique, amortissement, etc...).

- Les actions C correspondent le plus souvent à des programmes à court terme dont l'intérêt scientifique n'est pas toujours évident, mais elles ont l'intérêt de conduire les chercheurs à "rester sur terre" et à tenir des délais.

En fait dans les implantations anciennes de l'ORSTOM les trois types sont le plus souvent représentés, tandis que dans les nouveaux accords, l'accent est mis sur les actions B.

Comment sont établis ces programmes et par qui sont-ils imaginés ?

- Certains proviennent de thèmes définis en France, soit par les autorités scientifiques de l'ORSTOM, soit en fonction de grands thèmes d'intérêt national, soit en fonction d'intérêt politique.

- D'autres proviennent des PVD, soit qu'ils correspondent à une demande réfléchie ou conjoncturelle des Etats, soit qu'ils aient été initiés par des chercheurs eux-mêmes et par la suite, "avalisés" par les services nationaux au cours des commissions mixtes.

On voit donc que les formes de coopération sont nombreuses ; mais l'importance numérique des effectifs par implantation varie aussi de façon considérable

La concentration des effectifs de l'ORSTOM dans certains pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal peut-elle être considérée comme "anormale" ? Au contraire, ces deux Centres, comme celui d'ailleurs de NOUMEA, ne devraient-ils pas apparaître comme des modèles d'interdisciplinarité et d'équilibre entre les sections ? Ne serait-on pas fondé à regretter que l'ORSTOM n'ait pas été doté des effectifs suffisants pour créer des ensembles aussi complets dans des pays dont le développement passe à l'évidence par un renforcement de la recherche scientifique et technique ?

Cependant, cette réflexion d'ordre théorique étant faite, il ne faut pas sous-estimer le risque politique que peut comporter le poids d'effectifs d'expatriés trop nombreux. Dans cet esprit il a déjà été procédé à un dégonflement des programmes de recherche en Côte d'Ivoire et au Sénégal pendant les deux dernières années. Toutefois cette politique trouve vite ses limites et ne peut être conduite qu'avec beaucoup de précautions, ces deux pays ayant fait savoir, comme le Congo, qu'ils n'accepteraient nullement une reconversion trop rapide de l'ORSTOM; dont ils attendent qu'il encadre leurs jeunes nationaux après les avoir formés. De fait, de nombreux chercheurs ivoiriens ou congolais sont affectés chaque année dans les Centres ORSTOM de Côte d'Ivoire et du Congo où se voient maintenant des équipes mixtes qui maintiennent les effectifs totaux de ces Centres à un niveau élevé. L'exigence est potentiellement la même au Sénégal avec la perspective de l'arrivée prochaine "sur le marché du travail" de promotions importantes de diplômés.

On observe donc une variété d'insertion correspondant à des critères à la fois d'ordre scientifique et politique, ce qui implique qu'il n'y a certainement pas une seule solution pour résoudre les problèmes éventuels, mais que chaque cas demandera une résolution propre.

On peut se demander, par exemple, quelle est la "normalité" en matière d'implantation (nombre de chercheurs et type d'insertion ?) et de rapports avec les structures officielles nationales. Certains Etats, par exemple, tout en admettant le caractère "français" de l'ORSTOM ont tendance, à considérer les centres et leurs responsables comme étant à leurs ordres.

Cet état de fait doit nécessairement amener à une réflexion en distinguant peut être les problèmes moyens de ceux qui permettent une étude plus réfléchie.

#### 5) ROLE DES CHEFS DE CENTRES ET DE MISSIONS.

En plus de leur fonction de direction, les Chefs de Centres et de Missions ont un rôle qui a été bien analysé à partir des documents fournis lors de la réunion de septembre 1981 :

- Rôle scientifique : présentation, élaboration, enregistrement, proposition des programmes, mise en place, suivi du déroulement et contrôle de la durée de ceux-ci, sans oublier le rôle éventuel de conseiller scientifique pour les disciplines où ils sont compétents.

- Rôle administratif : gestion des moyens de la recherche, harmonisation des points de vue entre Siège et "terrain", "courroie de transmission" entre PARIS et le Centre ou la Mission.

- Rôle politique : Les chefs de Centres ou de Missions représentent l'ORSTOM auprès des autorités locales et françaises. Donc rôle d'information (dans les deux sens), de valorisation, de prospective, et d'initiative éventuellement. En outre, avec les organismes scientifiques français ou étrangers sur place, ils ont une fonction importante pour créer, maintenir, ou améliorer les rapports.

En outre, les Chefs de Centres ou de Missions doivent être sensibles à l'avenir politique de leur Centre et Mission ; par conséquent, leur rôle est capital dans la collecte des renseignements, la réflexion sur les tendances des Etats envers l'ORSTOM, l'examen des différentes solutions possibles, l'argumentation concernant ces solutions, et enfin pour les propositions concernant les modalités des modifications envisagées.

#### 6) CONCLUSION

Ces quelques pages ne prétendent pas faire le tour de la question, mais susciter la réflexion sur les meilleures façons de maintenir, développer, et valoriser l'ORSTOM dans les P V D.

SUJETS DE REFLEXION

- 1) CENTRES ORSTOM
  - Avenir à moyen terme
  - Amélioration du système actuel
  - Perspectives de modification des statuts
  
- 2) MISSIONS ORSTOM
  - Avantages et inconvénients
  - Propositions pour pallier les déficiences des interlocuteurs
  - Masses critiques
  
- 3) AMELIORATION DES LIAISONS
  - Avec les structures nationales
  - Avec les structures françaises sur place
  - Avec le Siège
  
- 4) ROLE DES CHEFS DE CENTRES ET DE MISSIONS
  - Rôle de gestion
  - Rôle scientifique
  - Rôle politique



IV

L'INSERTION DE L'ORSTOM DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

---

B/ RAPPORT DES DISCUSSIONS

par J. CLAUDE et A. PERRAUD

PARTICIPANTS

Mlle AUBERTIN (Eco.) . MM. BARRAL (Géog.) . BAUDUIN (Hydro.) .  
BENECH (O.H.) . BEZANCON (BAPU.) . BLANCANEUX (Pédo.) . BLOT (Géol.) .  
BOCCAS (PZA.) . Mlle BRUGAILLIERE (Serv. Pers.) . CADIER (Hydro.) .  
CAMPILLO (Géoph.) . CARNEVALE (MPEM.) . CHAPERON (Hydro.) . CHAUVEAU  
(Socio & Psycho.) . CHOURET (Hydro.) . CLAUDE (Hydro.) . Mlle COHEN  
(Serv. Form.) . COINTEPAS (Pédo.) . COLLINET (Pédo.) . COMBROUX  
(Serv. Carto.) . CORNET (BBV.) . CORNU (Nutri.) . DOMAIN (O.H.) .  
DOMENACH (Eco.) . DUBREUIL (Hydro.) . DURAND (O.H.) . FAGES (Géog.) .  
FAMBITAKOYE (Géol.) . FAUCK (Programmation.) . FONTANA (O.H.) .  
FREZIL (MPEM.) . GERMAIN (MPEM.) . GRENAND (Anthro.) . GUEREDRAT (O.H.) .  
GUILLAUMET (BBV.) . GUILLON (Géol.) . HOEPPFNER (Hydro.) . HOURS  
(Socio & Psycho.) . HUGUENIN (PZA.) . ILTIS (O.H.) . LAUNAY (Géol.) .  
LAVAU (Président.) . LEGAND (O.H.) . LE LOEUFF (O.H.) . LOMBARD  
(Anthro.) . MARGUERAT (Géog.) . MARTIN G. (REAT.) . MARTIN L. (Géol.) .  
MAYMARD (Agro.) . MERSADIER (Eco.) . MOLINIER (Hydro.) . MOURGUES  
(Géol.) . PALMIER (REAT.) . PERRAUD (Pédo.) . Mme PERRIER (REAT.) .  
PERROIS (Anthro.) . POUYAUD (Hydro.) . QUESNEL (Eco.) . ROCHE M. (Hydro.)  
ROTSCHI (O.H.) . RUELLAN (Directeur Général.) . STEQUERT (O.H.) . Mlle  
TARBOURIECH (Equipe Direction.) . TISSANDIER (Géog.) . VALETTE (Eco.) .  
VERNEY (REAT.) . VICARIOT (Agro.) . VIENNE (Anthro.) . VIZIER (Pédo.) .

Le rapport préliminaire rédigé par P. ROEDERER est considéré  
comme une bonne photographie de la situation actuelle. La discussion  
est donc engagée sur les sujets de réflexion suivants :

1. Centres ORSTOM
  - Avenir à moyen terme
  - Amélioration du système actuel
  - Perspectives de modification des statuts
2. Missions ORSTOM
  - Avantages et inconvénients
  - Propositions pour pallier les déficiences des interlocuteurs
  - Masses critiques
3. Amélioration des liaisons
  - Avec les structures nationales
  - Avec les structures françaises sur place
  - Avec le siège
4. Rôle des chefs de centre et de missions
  - Rôle de gestion
  - Rôle scientifique
  - Rôle politique

Un cinquième point est rajouté :

L'importance des bases arrières : Centres ORSTOM en France

Avant de rapporter les points les plus importants des nombreuses interventions, il paraît nécessaire de souligner que nous sommes en présence de 2 genres de situation en évolution :

- d'une part les centres dans le contexte francophone
- d'autre part les missions en phase d'implantation à l'étranger.

### 1. Centres ORSTOM

Une évolution "obligée" est ressentie à moyen terme, due à la grande diversité des situations et à l'émergence d'une recherche nationale en hommes et en moyens. On constate des réactions très différentes en fonction des pays :

- simple au Congo
- mitigée en Côte d'Ivoire, Sénégal
- difficile au Cameroun

Le passage de relations bilatérales aux relations multilatérales est envisagé. L'idée de relations régionales est évoquée.

En conclusion :

Il est reconnu la révision nécessaire des conventions et des accords d'établissement en prévoyant une grande souplesse d'intervention; il est recommandé de négocier ces accords au plus haut niveau, Direction Générale, Ministères (Recherche, Coopération, Relations Extérieures)

. L'importance de l'introduction des axes programmes est reconnue. L'affichage d'une politique scientifique est un outil indispensable dans les négociations.

. L'évolution des centres dans le sens de structures d'accueil est souhaitée à condition que les échanges soient à double sens. (PS. il est fait référence au rapport de Centre de OUGADOUGOU).

### 2. Missions

. L'importance des missions est d'autant plus ressentie que l'évolution lente des structures des centres fera qu'elles se rapprocheront de celles des missions à l'étranger. Ces structures dépendent :

- de la capacité de recherche du pays hôte
- des liens culturels et/ou historiques
- de la richesse du pays

. Les missions doivent être pensées comme des représentations permanentes et donnent lieu à des contrats d'association pour la recherche avec des équipes nationales, pour des objectifs clairement affichés. L'adéquation des axes programmes aux préoccupations des structures nationales est donc nécessaire et se traduira en particulier par la demande d'équipes de chercheurs (le problème des chercheurs isolés et de masse critique est évoqué.)

. L'importance des missions exploratoires et préparatoires est soulignée : elles doivent permettre de définir les termes de conventions en prévoyant les conditions de travail appropriées et de négocier ensuite au niveau le plus élevé possible (résoudre en particulier le déphasage fréquent qui existe entre l'arrivée des chercheurs et la mise en place effective des moyens)

. Le problème particulier des implantations dans les DOM TOM

est examiné : devant le renforcement prévu des infrastructures des centres et missions ORSTOM, le rôle de "vitrine" de ces implantations est diversement perçu (positivement par le secrétariat aux DOM TOM et certains chercheurs, négativement par certains "latino-américains") par contre l'effort de valorisation des résultats des recherches effectuées en particulier pour la Guyane est souhaité par tous les participants.

### 3. Amélioration des liaisons

- avec les structures nationales

. L'accent est mis sur la nécessité de la participation des représentants ORSTOM dans la préparation et la tenue des commissions mixtes mixtes . Les liaisons avec les structures nationales seront facilitées par l'affichage d'une politique scientifique (Axes Programmes)

. L'intégration des opérations individuelles sera facilitée par le rôle coordinateur des accords généraux.

. Pour la préparation des avenants annuels (cas des missions) l'envoi de missions des responsables des Axes Programmes vers les chercheurs nationaux et ORSTOM qui sont à la base de ces accords est recommandé.

. Il est recommandé également d'aller aussi loin que possible dans la définition des objectifs et des moyens (préciser l'état d'avancement des travaux, ce qui reste à faire, les moyens nécessaire) de même il apparait nécessaire de prévoir le respect des engagements avec une certaine fermeté excluant les substitutions ou les secours...

- Avec les structures française sur place (M.A.C. Ambassades)

. Le besoin d'une reconnaissance officielle du personnel de l'ORSTOM en tant que coopérants est unanimement ressenti. Cette reconnaissance peut être obtenue par l'intervention ou l'accord de la Direction Générale de l'ORSTOM avec les Ministères de tutelles et les Relations Extérieures, ou être incluses dans les accords bilatéraux.

. Le problème de la reconnaissance juridique de l'ORSTOM se pose dans la majorité des pays hôtes.

. En conclusion une amélioration de nos relations réciproques est jugée nécessaire même si nous ne sommes pas contrôlés par les structures françaises sur place.

### 4. Rôle des chefs de Centres et de Missions

. Les réflexions et les acquits de la réunion du mois de septembre 1981 restent valables sur le rôle politique, scientifique et de gestion.

. Les modifications introduites par les Axes Programmes se traduisent par une simplification dans la répartition au niveau de la gestion, mais cela ne concerne que les anciens moyens de fonctionnement des sections et subsiste la gestion de services généraux qui représentent environ 80 % du budget.

. Le chef de centre ou de mission reste l'éclaireur vis à vis du département. Des chargés de mission géographiques pourraient avoir un rôle coordinateur au niveau régional.

### 5. Bases arrières métropolitaines

. Elles sont ressenties comme une nécessité par la grande majorité des chercheurs.

. Les objectifs de ces "Centres ORSTOM en France" sont multiples :

Accueil pour les chercheurs ORSTOM (synthèse, thèse...) centre de formation et d'échange.

Support aux équipes qui sont sur le terrain, logistique et méthodologique

Recyclage

. Il existe déjà en dehors de Bondy, les implantations de Brest et de Thonon et le projet de l'implantation à Montpellier ou sont déjà rassemblés la quasi totalité des instituts de recherches agronomiques tropicaux.

. L'association avec les autres institutions de recherche est à rechercher : CNRS, GERDAT, INRA, Universités. Ces associations sous-entendent des accords signés à double sens et non pas des hébergements.

. Le cas particulier de l'hydrologie est présenté : la notion de base arrière pouvant se confondre avec celle d'un bureau d'étude.

Compte-rendu  
des journées d'études  
de l'O.R.S.T.O.M.

Paris, 6-10 Juillet 1982

OFFICE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
ET TECHNIQUE OUTRE MER

Compte-rendu  
des journées d'études  
de l'O.R.S.T.O.M.

Paris, 6-10 Juillet 1982

