

Gilbert CATY

Docteur en science politique
Assistant à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques d'Aix-en-Provence

LES RELATIONS DE LA FRANCE AVEC LE TIERS MONDE
EN RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE
DE DEVELOPPEMENT

1 9 6 5

-:-

" Mais sitôt que j'ai eu acquis quelques notions générales touchant la physique, et que, commençant à les éprouver en diverses difficultés particulières, j'ai remarqué jusques où elles peuvent conduire, et combien elles diffèrent des principes dont on s'est servi jusqu'à présent, j'ai cru que je ne pouvais les tenir cachées sans pécher grandement contre la loi qui nous oblige à procurer autant qu'il est en nous le bien général de tous les hommes : car elles m'ont fait voir qu'il est possible de parvenir à des connaissances qui soient fort utiles à la vie ; et qu'au lieu de cette philosophie spéculative qu'on enseigne dans les écoles, on en peut trouver une pratique, par laquelle, connaissant la force et les actions du feu, de l'eau, et l'air, des astres, des cieux et de tous les autres corps qui nous environnent, aussi distinctement que nous connaissons les divers métiers de nos artisans, nous les pourrions employer en même façon à tous les usages auxquels ils sont propres, et nous rendre ainsi comme maîtres et possesseurs de la nature."

DESCARTES, Discours de la Méthode
pour bien conduire sa raison et chercher
la vérité dans les sciences.

(sixième partie) - 1637.

AVANT-PROPOS

A notre connaissance, cette étude est la première en langue française qui aborde les problèmes posés par la recherche scientifique. Nous ne disposons d'aucune référence, d'aucun modèle de travail. S'agissant de l'assistance scientifique, la difficulté était accrue du fait que ses contours sont assez flous, qu'elle s'est développée empiriquement au fur et à mesure des besoins sans que l'on se préoccupe, semble-t-il, de la signification et de la portée de ce nouveau mode de relations internationales.

Nous ne pouvions donc prétendre qu'inventorier et classer les matériaux recueillis et tenter une analyse quasi-descriptive de rouages originaux. Les problèmes sont trop récents d'ailleurs, les solutions trop fragmentaires pour que la chose dans sa nouveauté, puisse prétendre à la cohérence. Par probité intellectuelle nous avons préféré très souvent - trop souvent - l'exposé prudent de quelques vérités approximatives à la tentation de constructions doctrinales aussi sommaires que hâtives, aussi brillantes que superficielles.

Nous étions d'autant plus engagés à retenir cette option que les éléments documentaires étaient insignifiants et que de surcroît certains services ministériels se sont refusés à nous apporter le moindre appui. Pour mener à bien cette entreprise et nous faire un jugement dont nous portons la seule responsabilité, nous avons multiplié les contacts (une centaine) avec les personnalités les plus diverses en rapport avec la recherche tropicale.

Nous tenons ici à leur exprimer notre plus vive gratitude pour avoir bien voulu nous recevoir et nous consacrer leur attention. Nous y avons été d'autant plus sensible que la générosité de leur accueil fut toujours à la mesure de leur patience. Nous leur savons gré surtout de la franchise et de la parfaite simplicité

de ces entretiens. Ils nous ont encouragé à poursuivre un travail difficile et nous ont procuré une richesse d'expérience personnelle qui le déborde largement.

Nous y avons acquis une certitude : que, par delà ses aspects techniques, la recherche dans le tiers-monde commande la construction de la société dans laquelle notre génération vivra. Autant dire que l'évocation de ce problème dont elle connaîtra quotidiennement devrait être passionnante. Si ce rapport d'exploration en pays à peine identifié n'y peut prétendre, assurément en revanche, il révélera au lecteur les élans de la jeunesse et ses défauts de toujours : la témérité du projet et une grande liberté de jugement au regard des limites et de l'imperfection du résultat.

C'est pourquoi, le dossier doit rester ouvert. Et à tous ceux qui voudront bien l'enrichir, le préciser ou le rectifier nous tenons à redire que nous cultivons la modestie et la disponibilité qu'exige l'attitude scientifique.

Nous tenons à remercier tout particulièrement Messieurs :

DAUGY, Secrétaire du Comité de liaison des organismes de recherche appliquée spécialisés outre-mer (CLORASOM) ;

DEVOY, Secrétaire général du Centre technique forestier tropical (CTFT) ;

(GLEIZES, Secrétaire général adjoint de l'Office de la Recherche scientifique et technique outre-mer (ORSTOM) ;

HENRY, Chef des services administratif et financier de l'Institut d'Elevage et de Médecine vétérinaire tropicale (IEMVT)

(JUGLAS, Professeur au Conservatoire national des Arts et Métiers, ancien Président de l'ORSTOM, ancien Ministre ;

MAILLE, Délégué général de l'Institut de Recherche sur les Huiles et les oléagineux (IRHO) ;

MASSELOT, Inspecteur général des affaires d'outre-mer, contrôleur financier des Instituts de Recherche ;

MONOD Th., Professeur au Museum, ancien Directeur de l'Institut français d'Afrique noire (IFAN) et du Conseil scientifique africain (CSA) ;

(PELTIER, Chef des services administratif et financier de l'ORSTOM ;

PERROUD, Chef du service administratif de l'Institut de Recherche d'Agronomie tropicale (IRAT) ;

WAEZ-OLIVERA, Contrôleur d'Etat.

INTRODUCTION GENERALE

Le développement de la science pour et par l'économique ; telle est l'équation du développement de l'humanité.

Quatre vingt dix pour cent des savants que le monde a produit sont actuellement vivants estimait, il y a quelques années, un Professeur de Harvard. Nous vivons avec dix fois plus de scientifiques qu'il y en eût jamais et la recherche scientifique progresse en doublant tous les dix ans. Aux dires de certains, seule la révolution néolithique lui est comparable, à laquelle sont dues "l'invention" de l'agriculture et de ses corollaires - travail et sédentarisation (1). "Comment le destin de notre espèce, concluait un chroniqueur, ne serait-il pas vigoureusement orienté par cette avalanche de connaissances, plus lourde de conséquences que les grands événements politiques et sociaux dont l'évidence fausse notre appréciation de l'avenir". Faut-il en conclure que nous sommes en présence d'un phénomène accidentel et aberrant de l'histoire de l'humanité comparable à un cancer qui nous emportera à brève échéance ? Si effectivement cette accélération possède la vitesse de croissance d'un fait biologique - le développement démographique mondial par exemple - cependant elle n'en a pas le caractère pathologique. Elle n'est qu'un point dans une courbe exponentielle dont le développement s'est fait sur toute l'histoire humaine, "elle n'est que l'effet actuel d'une loi aux dimensions de l'histoire", (2), mais à une échelle géographique limitée.

Depuis le XV^e siècle, l'Europe s'est projetée avec passion dans la science. Mais deux siècles encore après le Discours de la Méthode, la recherche scientifique conservait le caractère d'une création artistique. L'Occident maintenait cette attitude grecque

(1) L. ARMAND Prospective n° 5

(2) MEYER, Encyclopédie française T XX, 24.3

qui donnait à la science un caractère gratuit, un développement autonome. Jusqu'au XIX^e siècle "science et histoire ont évolué en somme sur deux plans séparés... Cette interaction de la civilisation et de la science s'est exercée à peu près à sens unique" (3), la première influant sur la seconde, mais rarement le progrès scientifique agissant sur la société. "L'économie savait qu'elle trouvait dans la science des éléments qui étaient facteurs de progrès mais ces éléments, elle les lui empruntait comme nous puisons dans l'atmosphère l'air que nous respirons. Elle y voyait des données extérieures gratuites dont elle ne se préoccupait pas de connaître les conditions de formation" (4). Le XIX^e siècle a su valider la réciproque en brisant la dualité socio-culturelle de la science et de l'économie. La science en s'absorbant dans la vie quotidienne perdit son contenu esthétique voir éthique pour acquérir un but pratique, une fin prosaïque : "Il n'est plus question de faire de la science par curiosité naturelle mais pour nous adapter à la nature et surtout l'adapter à nous" (5). La science adopta tour à tour les deux attitudes qui s'offrent à l'homme, connaissance et action, ou plutôt compléta l'une par l'autre, "la science ne vise plus simplement à la connaissance pure mais à la connaissance qui confère une puissance". (6)

Aussi bien, la grande découverte de l'époque contemporaine est d'avoir réalisé l'interaction de la science et de l'économie par la technique, d'avoir compris que le progrès technique était l'utilisation des connaissances et méthodes acquises par la réflexion scientifique et non le résultat d'une lente création empirique.

(3) ROUSSEAU, Histoire de la science.

(4) RUSSO, Encyclopédie française, t. XX, 9-12-12.

(5) FOURASTIE, La Grande Métamorphose du XX^e siècle.

(6) BEGUIN, In Unesco, Originalité des cultures (1953).

Les perspectives en sont totalement modifiées. Auparavant la notion de progrès technique occupait une place restreinte dans la théorie économique classique, a fortiori la recherche scientifique en était absente ; au total, la pensée économique lui demeurait "paisiblement indifférente", mettant ce facteur exogène du développement au chapitre des dépenses de service et de consommation (intellectuelle).

En quelques décennies, la recherche scientifique est intégrée aux facteurs de croissance au même titre que le capital et le travail, elle est promue au rang d'investissement dont on étudie le profit : "la théorie économique se voit contrainte si elle veut expliquer les phénomènes de croissance et le développement des unités et espaces économiques, de se placer sur les trajets que l'information scientifique et technique suit de l'organisme de recherche à l'innovation et sur les trajets qui vont des pouvoirs qui orientent les chercheurs et financent les équipements de leurs laboratoires, aux prototypes et installations pilotes qui conduisent au seuil de la production en grand. Les programmes économiques des entreprises, des grandes unités internationales et des nations doivent se définir à partir des horizons scientifiques et techniques actuels et potentiels". (7). Cette dimension économique est telle que l'on crée paradoxalement une fonction de production de l'invention, justifiée à un niveau global, comme l'explique Fritz A MACHLUP (8) : "Toute fonction de production implique une distribution de probabilité quelconque... Le hasard, la chance, les accidents jouent un rôle particulièrement important dans "l'industrie des inventions" (sic), mais cela n'exclut pas l'existence de régularités de la production d'invention, suffisantes pour que l'on puisse exprimer les ratios d'in put et d'out put sous une forme de fonction de production".

Une telle perspective se conçoit si l'on considère ce qu'est devenue l'invention. Elle n'est plus le fruit d'une illumi-

(7) RUSSO, Economie appliquée n°s 2 et 3 1961.

(8) Offre d'inventeurs et d'inventions en Economie Appliquée 1961
N°s 2 et 3

nation subite, "le temps du savant travaillant seul dans sa mansarde ou son grenier misérable à la lumière vacillante d'une lampe à pétrole appartient presque au passé" (8). La recherche devient industrie dans la mesure où elle exige des investissements de plus en plus puissants (trois milliards de dollars, soit un quart du budget de recherche pour les Etats-Unis en 1960 (9), et doit se développer dans un mouvement d'ensemble qui appelle une stricte organisation. Car de plus en plus l'invention repose sur une application judicieuse de techniques selon un processus expérimental systématique. La créativité d'aléatoire, devient "provoquée" ; elle est stimulée, orientée, programmée ; toute idée nouvelle est bien vite canalisée, encadrée, domestiquée, exploitée méthodiquement sous tous ses aspects. WITHEHEAD pouvait dire à juste titre que "la grande invention du XIX^e siècle est l'invention de la méthode d'inventer" tant il est vrai que les inventions se font de plus en plus à la commande.

Instrument et fruit du développement économique, la recherche ne peut plus être laissée à la fantaisie du chercheur, elle devient problème de gouvernement. Les réalisations scientifiques et techniques donnent la mesure du progrès et du prestige d'un Etat, non plus l'accession aux sources de matières premières ou la conquête de territoires. Il n'est plus de pays au potentiel scientifique important qui, désireux d'accélérer son évolution économique, n'élabore de politique scientifique, sinon des résultats, du moins de l'orientation et des moyens de la recherche.

*

* *

(9) Problèmes économiques 6-6-1961 n° 701. La recherche scientifique américaine à l'âge nucléaire.

"L'avenir, écrivait G. BERGER, n'est pas seulement ce qui peut arriver, ou ce qui a le plus de chances de se produire, il est dans une proportion qui ne cesse de croître ce que nous avons voulu qu'il soit" (10).

Le seul facteur scientifique et technique assura le développement industriel explosif de l'Occident en lui permettant d'échapper à la stagnation économique et sociale inhérente à toute société. Le "décollage" de toute économie passe de même par la voie scientifique et technique, elle est le moteur du développement. Le progrès technique a fermé le monde en accélérant le mouvement universel d'information et d'idées, entraînant la suprématie de la civilisation occidentale en même temps qu'il créait un effrayant déséquilibre biologique planétaire. L'écart entre pays pauvres et riches n'en est que plus intolérable moralement et dangereux politiquement. Le succès de la société scientifique ne se conçoit que dans un dynamisme de l'humanité entière vers la civilisation technique.

L'Occident disposant d'une immense accumulation technologique possède les moyens de réaliser par transfert cet indispensable développement accéléré du tiers-monde. "Le stock d'idées et de procédés techniques dans lequel peuvent puiser les économies attardées.. était totalement absent dans le cadre de la révolution industrielle occidentale" (11). Les résultats de la recherche lorsqu'elle est parvenue au stade de l'application la plus directe sont très facilement exportables, "la science par sa nature, écrivait VALERY, est essentiellement transmissible, elle se résoud nécessairement en méthodes et en recettes universelles " (12). Une diffusion massive des connaissances devrait donc être aisée qui demande un simple effort d'adaptation technique complété au besoin de quelques inventions additionnelles : "le savoir qui était une valeur de consommation devient une valeur d'échange... Cette denrée se préparera sous des

(10) Réalités 6. 1957

(11) J. MOULY, Economie appliquée 1959 n° 3.

(12) Regards sur le monde actuel... Introduction

formes de plus en plus maniables ou comestibles ; elle se distribuera à une clientèle de plus en plus nombreuse, elle deviendra chose du commerce... Résultat : l'inégalité qui existait entre les régions du monde... tend à disparaître graduellement (13).

Le Point IV TRUMAN partage une telle conception née au lendemain de grandes catastrophes où l'homme a besoin de se redonner confiance : "Pour la première fois dans l'histoire du monde, l'humanité possède le savoir et la compétence techniques capables de soulager la souffrance de la moitié des peuples du monde qui vivent dans des conditions proches de la misère". Le plan décennal de développement des territoires d'Outre-Mer institué par la loi du 30 Avril 1946 n'est pas moins significatif de cette idéologie technocratique :

"Art. 1 - Dans un délai de six mois, le ministre de la FOM "établira pour les territoires relevant de son autorité à la "date de la présente loi, des plans de développement économique "et social portant sur une période de 10 années. Ces plans "comporteront la transformation des territoires en pays modernes pour tout ce qui concerne leur équipement public et privé "et engloberont la production, la transformation, la circulation et l'utilisation des richesses de toute nature desdits "territoires.

"Tous auront pour objet d'une part et par priorité de "satisfaire aux exigences des populations autochtones et de "généraliser les conditions les plus favorables à leur progrès "social".

En fait, on constate que les remèdes apportés en application de ces principes posent plus de problèmes qu'ils n'en résolvent, que la disparité entre les deux mondes s'accuse. L'Occident aurait-il été insuffisamment préparé techniquement et psychologiquement à cette prise en charge du sous-développement ? Le Grand Espoir du XX^e siècle ne serait-il qu'illusion ? "Nous voilà donc à une confusion d'espoirs illimités justifiés par des réussites inouïes et de déceptions immenses ou de pressentiments funestes, effets inévitables d'échecs et de catastrophes inouïes" (14). Un examen de conscience s'impose.

(13) VALERY, Variétés 1919.

(14) VALERY, Essais quasi-philosophiques.

Un monde fini n'est pas un monde uni : "nous étions passés d'un stade de civilisation juxtaposé., l'Occident et le reste du monde, à des civilisations superposées. Mais ces civilisations superposées restaient indifférentes, étrangères l'une à l'autre" (15). Nos théories économiques et nos techniques ont toutes été élaborées jusqu'à la deuxième guerre mondiale par les pays évolués, qu'il s'agisse des théories classiques sur les marchés ou de la théorie keynésienne. Le reste du monde était abandonné aux sociologues et aux ethnologues. Ces vues synthétiques et globales, le romantisme unificateur du sous-développement qui caractérisent ce phénomène d'ethnocentrisme, ressortissent bien plus de la "pensée sauvage" (Lévi-Strauss) que de la pensée scientifique. Car l'accès à la maturité scientifique ne peut être que graduel : "il faut bien se rendre compte, écrit P. AUGER, que la recherche de l'unité - de la simplicité - par l'esprit humain est comme la recherche d'un équilibre vital, une nécessité permanente, toute situation "ouverte" étant désagréable et exigeant une fermeture, même illusoire - je veux dire consciemment illusoire. C'est par des mythes que se faisait cette fermeture pendant bien des millénaires. Puis ce furent des hypothèses et des principes, des analogies, des coïncidences verbales : car tout est bon pour satisfaire ce besoin. En somme on peut dire que la science a toujours trouvé son unité, à condition de se satisfaire de ces palliatifs plus ou moins rationnels, et aussi à condition de laisser de côté systématiquement - ou du moins d'englober en vrac dans les mystères - tout domaine de l'observation et de la connaissance qui se montrait trop rebelle ou qui paraissait trop formidable pour une analyse plus raffinée" (17).

Mais n'était-ce pas la condition même du développement de la connaissance ? En face d'un univers qu'il conçoit à sa mesure, le savant trouve l'audace nécessaire pour prétendre l'expliquer. Du fait que "le physicien, le biologiste, l'astronome même n'ont pris cons-

(15) PIATIER "L'occident devant les pays sous-développés" Politique étrangère 1958 n° 2.

(17) Revue de Paris 7. 1964

science des dimensions du monde qu'au fur et à mesure du développement de leur science", du fait que "les problèmes se sont en quelque sorte présentés selon une chronologie qui correspondait au progrès de la connaissance, à chaque étape l'acquit même erroné a servi de tremplin à l'esprit pour un nouveau bond en avant. Si bien que l'homme a été moins accablé par l'énigme de l'univers qu'il ne l'a investi par une curiosité stimulée par les succès antérieurs. Que ceux-ci aient été provisoires, que l'avancement de la connaissance n'ait été possible que par leur mise en cause, il n'importe. Ce qui, au contraire, fut essentiel, c'est que l'univers et l'esprit ne se sont pas affrontés d'emblée. Opacité du mystère d'un côté, débilité des ressources de l'autre, l'épreuve eût été dérisoire. Elle fut épargnée à la science : le monde auquel elle s'est mesurée a grandi avec elle. Accoutumés à nous interroger sur l'avenir de la science nous sommes trop enclins à oublier l'appui qu'elle a trouvé dans les privilèges et immunités de ses enfances" (18).

Ce privilège, la science ne le possède plus envers le tiers-monde car le défi qu'il lui oppose est immédiat et démesuré.

Un immense effort scientifique doit précéder toute intervention, être intégré à la planification économique pour ne pas compromettre irrémédiablement l'avenir en créant et un consolidant dès l'origine des distorsions irréversibles. Puisque les concepts sont inadéquats, les instruments de mesure indaptés, les méthodes inapplicables, il faut avant d'agir observer, étudier inventorier, évaluer le milieu. Il n'est pas d'autre procédé pour surmonter ou tout au moins limiter les exigences qu'imposent la voracité du progrès technique. "Procédant par destructions massives, dissociant des milliards de structures originales et irremplaçables, producteur donc d'entropie, (il est) perpétuellement à la recherche de nouveaux déséquilibres

(18) BURDEAU, Méthode de la science politique n° 59.

dont il puisse extraire de l'énergie mais au prix de nouvelles destructions" (19).

C'est pourquoi l'on peut affirmer sans exagérer que parmi les goulots d'étranglement, les noeuds qui bloquent le développement des pays tropicaux, l'absence de bases scientifiques est aussi importante que l'absence de capitaux ou de spécialistes ou de sources d'énergie (20) et avec E. BONNEFOUS, regretter que "notre action culturelle reste trop littéraire, trop axée sur les belles-lettres. Nous ne sommes plus à l'époque où l'on s'adressait exclusivement à un public cultivé et amateur de nos gloires littéraires. Les pays sous-développés ont besoin aujourd'hui de nos techniques et de nos ouvrages scientifiques" (21).

Cet effort scientifique complémentaire de l'apport technologique, cet effort qui représente l'essence même de la pensée occidentale, qui est lié à son expression matérielle est rendu plus délicat par le contexte d'indépendance dans lequel il se place. La science économique se complète de science politique. Si la connaissance scientifique et technique permet seule la croissance économique, réciproquement, seules des économies riches peuvent nourrir un développement scientifique. Il se concentrera donc dans ces zones privilégiées selon un processus cumulatif naturel : la recherche sera d'autant plus fructueuse qu'elle prendra appui sur une masse accrue de moyens matériels et humains.

Il est caractéristique que quinze à trente pays sur cent vingt (qui comptent moins d'un tiers de la population mondiale en totalisant 95 % des dépenses de recherche de développement) ont pratiquement le monopole de la science. La corrélation est totale entre pourcentage de Revenu national et de recherche de développement par homme. Cette masse critique des moyens nécessaires à des recherches

(19) LEVY-STRAUSS, Réalités 1.65 (entretien avec...)

(20) PAULIAN : "la science au service de l'homme dans les régions tropicales", Impact 1960 n° 4.

(21) Les milliards qui s'envolent p. 132

avancées tend à s'élever sans cesse sous l'effet des exigences du progrès. Aussi est-il de plus en plus difficile pour les pays en voie de développement d'atteindre par eux-mêmes le niveau de l'efficacité. Un processus irréversible de concentration industrielle se développe manifestement regroupant les grandes activités productrices, les industries de pointe, les centres de recherche et d'étude , "il se tisse à travers le monde une organisation industrielle de plus en plus complexe avec ses centres nerveux, ses cellules nobles, ses zones de haut potentiel productif" (22). En contraste le tiers-monde constitue une zone inerte ; et une injection de capitaux ne saurait susciter des activités créatrices car l'obstacle matériel se double d'un obstacle culturel relatif aux moyens humains.

L'esprit scientifique se confond avec l'Occident. Il doit murir lentement sur lui-même dans un mouvement endogène trouvant en lui-même sa permanence d'impulsion ; il est difficilement exportable. C'est pourquoi le système moderne de culture du tiers-monde, outre qu'il ne concerne qu'une infime minorité de la population, a encore un contenu essentiellement littéraire. "La science est demeurée dans le domaine de la pensée, de l'hypothèse sans en venir à une confrontation pourtant nécessaire avec le réel... Elle est orientée vers une exégèse religieuse ou littéraire (23). La carrière scientifique n'a aucun prestige dans ces pays où la population comme les élites sont peu aptes à saisir l'importance de la science pour n'en posséder pas la notion. Dans ces sociétés "prénewtonniernes" (24) le scientifique est diminué, son recrutement est faible ; la carrière dévalorisée n'attirera pas les plus doués. Les quelques scientifiques formés à l'étranger sont trop isolés pour constituer un groupe de cohésion qui représente et fasse prendre en considéra-

-
- (22) PRE "Existe-t-il une voie africaine de l'industrialisation ?" L'Information 6-6-1963 et Unesco conférence de Genève 2-1963 com. 1.31 "Les incidences du progrès scientifique et technique sur la mise en valeur des ressources minérales et énergétiques".
- (23) PAULIAN "La science au service de l'homme dans les régions tropicales" Impact 1960 n° 4.
- (24) ROSTOW Les cinq étapes de la croissance.

tion ses intérêts auprès des pouvoirs publics. Au chercheur laissé à lui-même fera défaut cette atmosphère d'excitation, d'émulation, de harcèlement qu'exige la création intellectuelle, que réalise une communauté scientifique nationale assez assise pour faire valoir ses droits, consciente de sa vocation et de son rôle dans la société, assez unifiée pour posséder une culture propre avec ses organes son vocabulaire, ses modèles de conduite grâce à quoi se réalise l'unité et la continuité du développement scientifique d'une nation. Isolés et dévalorisés chez eux, les scientifiques le seront sur le plan international. A défaut d'appui matériel et culturel, leurs travaux ne peuvent être que de faibles valeur et portée. Aussi une compétence scientifique à moins de renier sa vocation en se reconvertissant dans un emploi à la mesure de sa qualification, s'expatriera pour s'intégrer dans les centres avancés de recherche.

A l'inverse de ce que pourrait laisser supposer la prise de conscience par le monde du phénomène du sous-développement et la promotion politique sur la scène internationale des pays en voie de développement qu'accompagna le progrès scientifique et technique, ses effets semblent converger au contraire pour accentuer la situation défavorable des pays qui n'ont su accumuler un certain potentiel matériel et humain.

Cette menace de déséquilibre est autrement plus grave que l'ancienne dépendance coloniale aux yeux de certains. A l'heure actuelle l'indépendance politique n'a de signification qu'économique. Or la connaissance scientifique et technique en est le déterminant. L'autonomie scientifique sera donc jugée comme le préliminaire indispensable d'une véritable indépendance nationale (25). Effectivement, s'il appartient à l'homme politique de déterminer les objectifs du développement et au technicien de résoudre les problèmes posés par son application, c'est-à-dire de surmonter les résistances du milieu, il n'en demeure pas moins que seul le scientifique (moins un individu

(25) UNESCO Conférence de Genève, 2. 1963 Com. I 27 "le rôle de la science dans la mise en valeur des ressources".

qu'un organisme en raison de l'étendue des problèmes, (et donc nécessairement étranger) pourra décider de la validité des objectifs en fonction du degré d'avancement des connaissances scientifiques et du degré de connaissance du milieu. En définitive il opérera des choix préliminaires à l'arbitrage du politique. Or l'expert en s'efforçant de donner un avis objectif est inévitablement conduit à porter un jugement, non seulement scientifique, mais politique devait écrire KILLIAN le conseiller scientifique du Président KENNEDY. Le conseiller scientifique occupera ainsi un terrain intermédiaire entre "le domaine de la science c'est-à-dire de ce qui est et le domaine de la politique, c'est-à-dire de ce qui doit être" (26).

La réaction d'un MAMADOU DIA est donc naturelle :

"On prétend s'affranchir de l'Occident. A la vérité... jamais son emprise n'a été aussi décisivement effective qu'en cette période post-coloniale. Reconnaissons, à la décharge des gouvernants des pays décolonisés, que le problème de la protection des originalités nationales se pose aujourd'hui en termes autrement plus complexes qu'aux siècles antérieurs. A l'ère des fusées, il n'est pas commode de mettre au point des techniques d'endiguement efficaces contre tant d'assauts extérieurs si savamment dirigés" (27).

L'UNESCO tente de susciter des moyens de recherche locaux et l'élaboration de politiques scientifiques nationales qui s'intègrent dans des plans de développement. A cet effet elle a organisé une conférence africaine sur le développement de la recherche scientifique à LAGOS en Août 1964 dont est sorti un "ambitieux" plan de Lagos . Elle prépare un travail du même ordre pour l'Amérique latine. En fait, une telle perspective ne peut se concevoir qu'à long terme. Pour avoir une signification, la recherche scientifique et technique dans le tiers-monde doit se développer dans des ensembles économique et écologique élargis dépassant l'échelle étatique. En attendant

(26) UNESCO, Conférence de Genève 2.1963, Com. I 44 "Science et pouvoirs publics".

(27) Nations africaines et solidarité mondiale.

qu'une éventuelle unité politique régionale des pays en voie de développement soit suffisamment élaborée pour réaliser cette intégration scientifique qui postule une intégration économique préalable ; en attendant que fonctionne un réseau opérationnel de recherche autonome qui postule d'ailleurs un financement occidental imposant (à défaut de moyens locaux suffisants), la recherche tropicale continuera de relever des relations internationales, ajoutant une nouvelle dimension à la diplomatie.

En effet, note FIGANIOL, "le progrès scientifique a modifié en peu d'années le jeu, le contenu même, de la diplomatie. Il lui fixe de nouvelles tâches, lui impose de nouvelles méthodes. Bref, les incidences de la science ajoutent aux discussions et aux tâches des diplomates. Toutefois on peut parler aujourd'hui de la naissance d'une "diplomatie scientifique" en raison surtout de l'importance croissante de la science comme éléments d'échange et de coopération". (28). La diplomatie classique perd ainsi certaines de ses prérogatives, de ses "exclusivités" traditionnelles non sans s'insurger parfois contre ce nouveau langage dont elle ne peut aisément percevoir le sens. Et cherchant à le retraduire, elle pourra le dénaturer en modifier les implications.

L'aide scientifique est conçue comme un moyen de rayonnement, comme un élément de présence ; "enjeu de négociations diplomatiques, monnaie d'échange", elle s'exerce dans un contexte concurrentiel" (29) "Les sujets d'investigation, le résultat des recherches se donnent, s'échangent et se vendent comme une monnaie forte dotée d'une valeur internationale" (30).

Les offreurs, jaloux de leur potentiel intellectuel, hésitent à l'hypothéquer même partiellement. Ils refuseront de s'unir pour valoriser leur apport respectif, craignant que des liens trop

(28) Pour une politique scientifique p. 114.

(29) VILLECOURT ET DUMESNIL, "Vers la diplomatie scientifique, UNESCO Conférence de Genève sur les applications de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées, 1963 ; Com. J 51.

(30) Prospective n° 12, 1.1965 p. 183.

solidement noués ne provoquent des mouvements irréversibles. Les efforts de coopération intergouvernementale ne s'engageront qu'après de multiples hésitations et leur développement demeurera soumis à toutes les fluctuations politiques, "la moindre crise économique, la moindre bouderie entre Etats pourra provoquer le blocage des programmes, serait-il même purement humanitaire, opportun ou important" (31). "Le transfert d'innovation, qu'il soit bilatéral ou multilatéral se fera donc le plus souvent par une entente concertée tendant à morceler les accords internationaux et s'appliquer à des domaines strictement définis, laissant libres toutes les relations scientifiques au niveau de la recherche fondamentale" (32).

En sera-t-il de même pour le tiers-monde ? A défaut de rendement objectif, le transfert unilatéral de connaissance est commandé par des raisons d'opportunité politique (33). Il doit être des plus souples pour s'adapter parfaitement aux fluctuations politiques. Il se réalisera donc par un flux d'éléments individualisés et discontinus qui évite un engagement définitif et permet de doser ses interventions en fonction de la conjoncture politique. Cette modalité souple est aussi vieille que l'histoire. Sa généralisation actuelle sous forme d'émission - par prêt d'experts - ou de réception (boursiers autochtones), n'en a pas accru l'efficacité. Les succès relatifs de l'aide occidentale prouvent assez qu'elle est trop superficielle pour répondre totalement aux besoins. Unanimes, les délégués africains de la deuxième session du Comité scientifique et technique de l'Organisation africaine et malgache de coopération économique (OAMCE) réunis à Paris en Décembre 1963 ont reproché vigoureusement aux experts internationaux de ne pas "coller" à l'Afrique selon l'expression du délégué du Niger : malgré leur qualification, de leur manque d'expérience ou de connaissance du milieu résulteraient des

(31) Prospective n° 12.

(32) MEYNAUD et SCHRODER Les savants dans la vie internationale.

(33) MEYNAUD et SCHRODER op. cit.

rapports aux conclusions inexploitablees eu égard aux réalités locales.

La maîtrise du milieu que vise l'intervention scientifique exige de s'en imprégner pour en pénétrer les mécanismes. A cet effet une présence continue s'impose. La France a réalisé cette condition élémentaire d'efficacité en créant un réseau scientifique permanent dans ses anciens Territoires d'Outre-Mer. Leur accession à l'indépendance ne l'a pas remis en cause tant il semblait répondre aux vœux des autorités locales. "Dans cette phase pré-indépendante, ceux qui réussirent le mieux furent les chercheurs" a-t-on pu écrire (34). Les délégués de la Conférence de Paris en ont encore souligné l'efficacité : le réalisme des interventions scientifiques et techniques est assuré par cette totale adéquation au milieu ; leur valeur par l'appui logistique d'une économie développée. Par cette distribution sont réunies toutes les conditions qu'imposent les exigences scientifiques et techniques actuelles.

L'étude de cet appareil spécialisé, cohérent, efficace et de vocation universelle "sans doute unique au monde" (35) qui associe étroitement des Etats souverains dans une commune action, tel est le but que nous nous proposons.

*

* *

Nous plaçant dans le cadre de relations scientifiques organiquement institutionnalisées, nous avons de ce fait strictement délimité notre étude.

Nous n'avons retenu que ceux des organismes qui possèdent une infrastructure permanente géographiquement distribuée entre zones

(34) R. DUMONT l'Afrique noire est mal partie.

(35) Journal Officiel, Avis et rapports du Conseil économique et social, 1962 n° 14, Juillet 62.

tempérées et tropicales. Sont ainsi exclues les recherches qui s'effectuent sous forme de mission à partir d'une base commune ultramarine : recherches géologiques et minières ; recherches universitaires dont l'élimination relève d'ailleurs d'un deuxième point. Ce travail ne concerne que la recherche orientée vers le développement économique. La recherche libre n'y trouve donc pas sa place, non plus que les travaux des sociétés d'étude chargées de diffuser les résultats scientifiques et techniques. Ces organismes qui font véritablement de l'assistance technique mériteraient une étude approfondie à eux seuls. Nous rangeons dans cette catégorie les Instituts Pasteur Outre-Mer. Quoique institutionnellement identiques au système retenu, malgré leur prestige et leur autorité, ils ont dû écarter toute recherche de leur activité, faute de moyens.

Cette simplification par élimination raisonnée donne une unité caractéristique à la recherche retenue. A cet égard et liminairement, il est indispensable de souligner le particularisme de la vision scientifique de l'occidental. Dans des pays qui participent depuis toujours à l'évolution des sciences, l'attention se porte naturellement sur leurs points d'application les plus significatifs. L'homme de l'Occident ne conçoit les problèmes de la recherche qu'à travers son aspect le plus avancé : la recherche atomique et spatiale qui mettent en oeuvre des moyens colossaux et avancent des résultats prestigieux.

Dans le tiers-monde, la recherche évolue au ras du sol, elle est si modeste qu'elle passe inaperçue. Trop discrète pour offrir des effets de "flash", elle évolue dans une zone d'ombre. Son importance à cet humble niveau n'est pas ressentie de l'occidental. En général d'ailleurs, il est peu familier des questions agricoles qui par nécessité sollicitent presque exclusivement la science dans le tiers-monde. Il aura quelque peine à imaginer l'importance que revêt la recherche sur l'arachide ou sur les fumures minérales par exemple, alors même qu'elles intéressent des centaines de milliers de kilomètres carrés, qu'elles conditionnent la vie de millions d'êtres. L'objet de la re-

cherche paraîtra ainsi d'un prosaïsme presque rebutant, ses moyens quoique dépassant le budget de certains Etats, si dérisoires qu'ils ne méritent pas de s'y arrêter.

A la limite on concevrait de retenir dans une étude de la recherche ce qui n'en relève pas, tout ce qui en elle est prolongement de données extérieures. La chose est inconcevable ici.

D'une façon générale, la recherche occupe une position stratégique du fait de sa position initiale dans le flux de création économique. On peut légitimement considérer que la recherche orientée vers le développement est une activité d'ordre économique (surtout en matière agricole ou il est aisé de mesurer le "rendement" de la recherche). Dans ces conditions nous sommes conduits à considérer le support organique de cette activité et, tout comme un économiste, à parler de son organisation, de la distribution des sociétés, de leur liaison, de leur position économique, de la répartition des marchés entre elles. La connaissance de ces points d'application privilégiés, de leurs relations, de leur diversité permet de relever le poids du passé ; elle permettra de définir l'évolution des économies nationales et de déterminer leur orientation à long terme. De même qu'une cellule concentre ses facteurs d'hérédité en son noyau, et non son protoplasme, de même il faut pénétrer au coeur du complexe scientifique pour en déceler les virtualités. Sans prétendre emprunter à l'économie ses méthodes et son raisonnement, nous en retiendrons dans une certaine mesure l'approche, tant il est vrai que les données économiques influencent le style du rapport politique, que science politique et économie politique sont dans un rapport de "consanguinité" (BURDEAU).

Il faudra en outre évoquer ce qui, dans cette activité économique, constitue son objet le plus immédiat : dispenser la recherche. Un économiste traitant de travaux publics ne parlera pas beaucoup de béton armé : les composantes de la matière sont identiques, elle répond à une même notion en Terre de Feu comme à Zanzibar. Il en va

différemment pour la recherche de développement économique car elle est conditionnée dans une certaine mesure par le milieu. Il lui trace son objet, lui impose ses méthodes d'approche, définit en quelque sorte son orientation. A l'idée choquante au premier abord d'une transformation historique des critères et des méthodes du savoir, doit s'ajouter la constatation non moins surprenante de la relativité de la pensée scientifique dans l'espace. Aussi nous ne négligerons pas cet aspect fonctionnel de la recherche qui la rattache au fait économique. Les données scientifiques doivent être le soubassement de l'analyse juridique et politique. Il faut situer au préalable la recherche en fonction des idées et phénomènes qui ont déterminé son développement et son orientation.

Nous étudierons donc la recherche sous les deux aspects, dans les deux ordres de relations qui la définissent : économique puis politique. Les données juridiques seront colorées par ces références. Dans le premier cas c'est la manifestation institutionnelle de l'interventionnisme de la puissance publique et sa tutelle qui sera essentiellement en cause ; dans le deuxième, le droit de la coopération scientifique qui prendra un aspect plus nettement international ou transnational et qui fera aborder sur le plan institutionnel les problèmes classiques de répartition des pouvoirs entre souverainetés étatiques dans l'exercice conjoint de leurs compétences. D'une façon générale, nous retiendrons dans une première partie les éléments d'action, dans la deuxième leur encadrement. Nous élevant ici d'un degré, nous envisagerons moins l'activité de l'organisation scientifique que les rapports qu'elle institue entre participants.

Ces deux volets à prédominance l'un économique, l'autre politique s'ordonneront autour du concept de fragmentation. Cette notion nous est apparue être le schéma explicatif, l'hypothèse coordinatrice qui permet de réduire la diversité contingente de la recherche dans le tiers-monde. A l'aspect fonctionnel de la recherche correspond sa fragmentation dans le temps : à l'aspect relationnel sa fragmentation dans l'espace. Puisque notre systématisation repose sur des

termes aussi ambigus que ceux de recherche et de fragmentation nous les expliciterons dans un Préliminaire.

PRELIMINAIRE : Eléments de la recherche.
PREMIERE PARTIE : La fragmentation de la recherche dans le temps.
DEUXIEME PARTIE : La fragmentation de la recherche dans l'espace.

*

* *

P R E L I M I N A I R E

ELEMENTS DE LA RECHERCHE
DANS
LE TIERS - MONDE

La recherche est destinée à favoriser le "décollage" du tiers-monde en y transférant ce qui a constitué le levain du développement économique de l'Occident. C'est pourquoi il faut rapprocher ce transfert d'innovation de cette forme générale de transfert qu'est l'assistance technique. En comparant ces deux modes d'intervention nous verrons ce qui les différencie dans leur modalité et leur portée. La recherche est orientée, elle ne se conçoit que par rapport au développement économique ; il nous faudra donc préciser la signification et les limites de cette fonction d'innovation. Mais du fait que la recherche est associée au développement économique, fonction étatique de première importance, elle ne peut s'abstenir du contexte politique, du milieu dans lequel elle intervient. Elle obéit à un processus de fragmentation. Cette caractéristique est si générale, si spécifique du développement de la recherche qu'elle peut être élevée au niveau d'une théorie explicative.

Nous définirons donc successivement : le transfert, la fonction et la théorie de l'innovation.

*

* . *

CHAPITRE I

LE TRANSFERT D'INNOVATION

RECHERCHE ET ASSISTANCE TECHNIQUE

Selon A. de LATTRE (1), " l'assistance technique recouvre toute les formes d'aide qui se traduisent par la communication du savoir" ; pour LENGYEL (2), l'assistance technique^{est} "transfert d'innovation, adaptation des techniques d'un milieu donné aux conditions d'un autre milieu", comme telle ajoute-t-il, elle est aussi vieille que l'histoire écrite, mais "l'assistance technique proprement dite a commencé lorsque la différence de niveaux de bien-être dus à l'inégale diffusion du progrès technique n'a plus paru tolérable dans un monde de plus en plus conscient des disparités". Ne peut-on également analyser la recherche comme un transfert de connaissances adaptées et d'instruments d'action (chercheur et matériel) issu des pays développés ? Elle serait alors un aspect de l'assistance technique. Cependant replacées dans leur contexte historique l'une et l'autre diffèrent selon que l'on considère leur esprit ou leur modalité.

1 - Avant l'indépendance des nouveaux Etats.

a) A l'origine et dans une première phase, ces transferts se réalisèrent au hasard, furent lents et hésitants sans que l'on eût une claire conscience de leur importance. "Ils résultaient de l'apport accidentel du boucanier, de l'aventurier, du missionnaire ou du banni" (3). De cet épiphénomène il est difficile de distinguer recherche et Assistance technique, de dégager ce qui dans l'assistance technique relève de la recherche. La recherche fut l'oeuvre de médecins, de pharmaciens, de missionnaires, d'administrateurs, d'officiers de marine. Aussi, a-t-elle toujours accompagné ou suivi de très près l'installation de

(1) Perspectives 2.4.1960.

(2) "Le rôle de l'assistance technique dans le développement économique" Tiers-Monde t. 1, n° 4, 10.12.1960.

(3) A. de LATTRE art. cit.

l'administration. Mais, menée au hasard des bonnes volontés, se surajoutant à une autre activité, elle était sporadique, fragmentaire, partielle dans ses résultats et d'une portée des plus limitées. Les méthodes en effet portaient la marque de l'origine et de la formation de ces chercheurs improvisés. Les premiers contacts avec l'Outre-Mer ont été dominés par l'esprit d'aventure. Ceux qui se risquaient à la conquête et entreprenaient l'exploitation d'une nature inviolée dont l'exubérance faisait illusion estimaient souvent n'avoir besoin que d'un savoir rudimentaire. Au début du XX^e siècle encore, ils mettaient en oeuvre bien plus de qualités de courage et d'endurance que de véritable compétence technique. Un historien pouvait écrire à juste titre : "Sans doute écrira-t-on un jour une histoire de la recherche scientifique dans les pays qui se sont ouverts à la colonisation de l'Europe, et ce sera la plus passionnante des histoires. Tout comme celle des explorations ou des installations politiques, elle est traversée d'un souffle constant d'héroïsme et, elle révèle un apport sans cesse renouvelé de dévouement et d'intelligence" (4). Cette forme attachante de la recherche individuelle et isolée ne cessera jamais. En 1937 au Congrès de la recherche scientifique dans les T.O.M. une communication est faite sur "l'utilisation des amateurs comme auxiliaires dans la recherche". Elle semble être une expression de l'esprit français dont on relève habituellement l'individualisme, la curiosité et le désintéressement.

A défaut d'un point d'appui, d'une structure scientifique d'accueil, l'oeuvre de ces pionniers de la recherche passera souvent inaperçue, ne laissant que des traces éparses. Mais elle diffère de l'assistance technique quant à sa portée : lorsqu'elle n'est pas géographique, elle n'a pas ou peu d'incidence pratique. Elle ne modifie pas le milieu comme l'assistance technique. Elle l'observe mais ne le transforme pas. Son mouvement relève de la connaissance mais non

(4) HARDY, Marchés coloniaux n° 316, 1.12.1951.

de l'action. Son apport est différé. Passive au premier abord elle accumule des échantillons, des indications sur le milieu, elle l'appréhende en lui même et pour lui même, elle le considère comme une donnée.

Aussi, la recherche n'était-elle pas prise au sérieux. Elle était considérée comme un aimable divertissement destiné à satisfaire une soif gratuite de connaissance ou de collection de singularités. Les autorités administratives ne jugeaient pas utile de soutenir matériellement ni même moralement la recherche tant elle avait peine à se représenter l'intérêt de cet effort et la nécessité de la concevoir comme une tâche de souveraineté. Disons même que l'administration la considérait "plutôt avec une condescendance amusée quand ce n'est pas avec une hostilité déclarée (5), autant dire qu'elle était synonyme d'excentricité.(6).

-
- {5} Th. MONOD, Congrès des Universités 1963 (Adanson sans table).
- {6} Les remarques que CROZIER fait à propos du système colonial comme expression du phénomène bureaucratique français, prennent ici toute leur valeur : "Le caractère bureaucratique rigoureux, contraignant et centralisé d'une action collective et la vitalité de l'aventure individuelle d'exploration, de contact avec les sociétés indigènes sont restés jusqu'à ce jour les deux traits marquants du système colonial français," note-t-il (Le phénomène bureaucratique p.336 et suiv.) Cette opposition entre ces "explorateurs individualistes et les bureaucrates conformistes" explique la traditionnelle suspicion que les milieux scientifiques outre-mer portent à toute intervention administrative fut-elle édulcorée. En 1937, lorsque l'aventure scientifique est close à laquelle tend à se substituer l'action institutionnelle, A. LACROIX, ouvrant le Congrès de la recherche outre-mer, déclare, après avoir mis en valeur l'activité de l'Ecole française d'Extrême Orient et de l'Institut Pasteur : "En quoi consistent donc la force et l'importance du rendement de ces institutions ? C'est qu'elles ne sont pas sous la tutelle de services purement administratifs, car ceux-ci ont toujours par essence une tendance à considérer comme leur devoir de régler minutieusement de toute organisation scientifique ou technique pour quoi ils ne sont pas faits. Or le fonctionnement de ces institutions... doit à leur indépendance relative la souplesse désirable et les hommes de science qui y travaillent... peuvent se consacrer avec allégresse à leur tâche librement assumée. La preuve est donc faite qu'une des conditions de la réussite dans nos colonies d'un

b) L'esprit de la recherche ne se modifia pas lorsque la multiplication des relations entre la métropole et l'outre-mer aidant, les milieux scientifiques en découvrirent l'originalité et l'intérêt, lorsqu'ils lui fournirent le support des grandes institutions métropolitaines de recherche. Cette liaison établie, la recherche coloniale pouvait prendre son essor (6b). Elle trouvait dans cet appui les moyens et la continuité nécessaires pour adhérer au milieu sur lequel elle portait. Elle en retirera une efficacité accrue mais d'ordre uniquement intellectuel sans portée pratique. Elle évolue dans un univers clos sans ouverture concrète. Dans ses modalités, le soutien scientifique d'une métropole lointaine implique que cette recherche s'effectue sous forme de mission. L'expédition aux activités polyvalentes groupant une équipe de savants brise ce climat néfaste de l'isolement, de la solitude intellectuelle et d'incompréhension qui jusqu'à présent avait été le lot du chercheur bénévole. Si par ce nouveau mode d'intervention, la recherche préfigure l'assistance technique telle que

(6) ./ . organisme scientifique quelqu'il soit, est qu'il soit dirigé et soutenu par des spécialistes compétents libérés d'un formalisme administratif excessif". Il faut toutefois relever que nombreux sont les amateurs "administratifs"-d'abord militaires puis en outre civils - qui jouèrent un rôle scientifique. La plus belle collection de papillons d'Extrême-Orient a été faite au Laos par un postier, VITALIS. C'était dans son métier un "bureaucrate conformiste" et il collectionnait les papillons comme d'autres les timbres. Beaucoup d'inventaires floristiques ont été fait dans les mêmes conditions. L'Administration tolérait ces activités marginales, les encourageait parfois même. A ses yeux c'était utile et au regard des administratifs purs, c'était de la Science. Mais elle ne tolérait pas le métier de chercheur, activité qui ne permet pas de contrôler la production journalière, le rendement sous une forme matérielle. La science descriptive était accessible à la puissance colonisatrice mais la science expérimentale et spéculative la dépassait.

(6b) Une initiative capitale mérite d'être relevée. En 1898 le gouvernement charge A. CHEVALIER assistant au Museum de suivre les colonnes militaires pénétrant à partir du Haut-Sénégal vers le Soudan et le Niger. Douze ans durant, il parcourut l'Afrique en tous sens, constituant un herbier de plusieurs dizaines de milliers de numéros. Cette mission correspondait à la conception descriptive de la recherche telle que l'administration la concevait alors. En ce sens elle ne marque pas un tournant.

nous la connaissons actuellement, à l'époque elle s'y oppose : cette dernière largement entendue s'effectue par implantation coloniale administrative et militaire.

En fait ces deux techniques d'insertion ont un même fondement : l'assimilation. L'Empire est partie intégrante de la France. Sur le plan scientifique la spécificité et l'importance de la recherche outre-mer, ne paraissent pas telles qu'elles exigent son autonomie. La recherche coloniale est donc un prolongement de la recherche métropolitaine dont les structures, les moyens humains, les disciplines sont communes (7). Une meilleure connaissance du milieu révéla rapidement le caractère superficiel de cette approche, la nécessité de la dépasser.

Si la mission de spécialistes était une modalité satisfaisante pour explorer un monde inconnu, en décrire et inventorier les richesses, à la longue cependant, "malgré le dévouement et parfois l'héroïsme des pionniers de l'exploration scientifique, la formule extensive de l'itinéraire filiforme était insuffisante... Venir, circuler, engranger une riche moisson mise en caisse à destination de Londres, Berlin ou Paris, la méthode, si fructueuse soit-elle, ne pouvait satisfaire que temporairement aux exigences de la recherche... Une poignée de savants venus d'Europe de loin en loin pour y retourner bientôt ne parviendront qu'à déblayer, dégrossir, ouvrir des pistes nouvelles" (8) et surtout révéler la nécessité d'intensifier l'effort de recherche en l'approfondissant.

En effet, lorsqu'apparut le besoin de modifier le milieu pour s'y installer et l'adapter, lorsqu'il fallut passer de la recherche d'inventaire à la recherche d'expérimentation, une implantation locale devint nécessaire qui la stabilisât. Pour compléter sa fonction exploratrice, discontinuée, par sa fonction expérimentale, la recherche

(7) Ce qui explique le lourd retard des sciences humaines qui ne s'expriment alors que dans l'ethnologie et l'archéologie.

(8) Th. MONOD art. cit.

devait s'enraciner, s'effectuer sur place sans discontinuité par des chercheurs à résidence permanente. C'était même une nécessité pressante pour la recherche médicale - qui seule pouvait assurer la vie des colons -.

Dès lors, la recherche s'identifie dans ses modalités voire dans son esprit à l'assistance technique. Elle doit en outre mettre en valeur le milieu, procéder à sa modification raisonnée par application des techniques occidentales. Cette tâche est réalisée par les services techniques de la puissance coloniale, par un corps d'ingénieurs spécialisés. Ces nouveaux fondements de la recherche - recherche orientée, infrastructure locale - qui répondent à ses exigences internes sont demeurés constants et quant au deuxième point, ont survécu à l'indépendance des territoires, à l'inverse de l'assistance technique.

2 - Depuis l'indépendance.

Hormis leur cadre d'intervention analogue, recherche et assistance technique s'opposent.

Comme l'assistance technique, la recherche est devenue une véritable institution mise en oeuvre par des organismes publics ou para-publics. Toutes deux sont institutionnalisées, assurées par des spécialistes et professionnels dans des buts précis : développement économique et social à l'exclusion de tout élément artistique et religieux. Du fait de l'indépendance de la collectivité destinataire, l'une et l'autre se veulent "neutre", exclusives de toute considération politique ou commerciale immédiate. Si leur objectif à long terme ne sont pas totalement désintéressés, leur contribution au développement économique du bénéficiaire se fera avec son accord et sous son contrôle. Il lui appartiendra de choisir les projets, d'en fixer la hiérarchie, le domaine et la localisation. Enfin, comme la recherche, l'assistance technique se veut d'abord un stimulant au développement autonome du pays en cause et non une simple marchandise d'importation. Elle n'a pas de signification en soi, elle est provisoire car elle relève d'une phase transitoire.

Mais l'assistance technique se place à un niveau immédiatement saisissable. Elle consiste essentiellement en prestations de services en vue de former d'aider ou de perfectionner des hommes et permettre ainsi à ces pays de constituer le personnel et infrastructure nécessaires à leur développement. Dans ce dernier cas, elle procède aux études et diagnostics de base par prêt d'experts. Ces travaux sont des études en ce qu'ils ne visent pas à mettre en évidence un fait inconnu ; ils se proposent de résoudre un problème quelconque dont toutes les données sont connues, évaluées. Ils sont donc caractérisés par l'absence d'élément de nouveauté ou d'innovation interne et sont réalisables dans des délais limités ou du moins estimables, à l'inverse des travaux de recherche.

Dans la pratique des deux activités peuvent se confondre. Si une société d'étude ou un expert ne peuvent entreprendre de recherche car elle exige la mise en oeuvre, pour une durée indéterminée, de moyens importants et variés nécessairement groupés ; inversement un organisme de recherche pourra faire et fera aisément des études qui apparaissent comme le prolongement en quelque sorte de son action. Il en résulte des différences entre assistance technique et recherche quant aux modes d'intervention locale. De façon tranchée l'on pourrait dire que l'expert sera là une personne physique et ici une personne morale ; le moyen d'action sera là l'individu, ici l'institution. Un expert d'assistance technique peut réaliser son enquête, son travail sans autre moyen complémentaire qu'une documentation qu'il trouvera dans son pays d'origine ; il porte essentiellement en lui-même son apport. Un chercheur isolé, sans support matériel - laboratoire ou champ d'expérimentation - n'est rien. Il devra trouver sur place une structure dans laquelle mener ses expériences. Il sera donc étroitement dépendant de son organisme de rattachement et ses rapports avec l'Etat d'accueil se feront d'abord et surtout par l'intermédiaire de l'institution scientifique.

De cette présence permanente des institutions de recherche dans des pays étrangers par l'intermédiaire d'une infrastructure lo-

cale, peut-on inférer leur plus grande sensibilité à la conjoncture politique dont elles suivraient les vicissitudes ? Il semble qu'il faille inverser la conclusion car à la souplesse de l'assistance technique répond la rigidité de la recherche. L'assistance technique est composée d'éléments pratiquement indépendants et juxtaposés, dissociables en tous cas ; l'offre d'assistance technique, soumise au régime de la concurrence sur le marché international, est des plus variées. L'Etat bénéficiaire pourra donc aisément régler ses choix à l'exacte mesure de ses goûts, de ses moyens, de ses relations politiques avec les Etats-tiers. Une opération ne conduira qu'à un engagement limité et sa réalisation du fait de son caractère purement technique et apparent, pourra être menée à bien par des personnes successives.

A l'inverse, la recherche apparaît souvent comme un tout dont les éléments sont si étroitement imbriqués qu'il est impossible de les dissocier. Elle fait appel à un complexe scientifique et organique, elle est une création continue qui lie ses participants pour une durée souvent indéterminée, sans possibilité de fragmentation. Si le chercheur affecté à un centre doit faire l'objet d'un agrément de la part de l'Etat de siège, il est pratiquement impossible à ce dernier de le refuser sans remettre en cause le programme accepté, en raison de la limitation des spécialistes. L'action de recherche ne peut être contrôlée pendant sa durée. Si la valeur des résultats peut être appréciée, leur portée pratique dépend d'une mise en oeuvre qui exige un relai et un délai. D'un contrôle externe impossible, d'un contrôle interne trop difficile, il résultera la totale autonomie de l'organisation envers les autorités locales. Sa position est d'autant plus ferme qu'elle possède un monopole international qui contraste fortement avec la variété de l'assistance technique. Du fait de cette rigidité structurelle, la recherche obéira à la loi du tout ou rien. Seuls des différends majeurs d'Etat à Etat peuvent remettre en cause cette présence. La dernière, la recherche française quitta la Guinée en 1960 sans qu'il lui fût trouvé de substitut. Le Mali après l'échec de pénétration tchécoslovaque dut se résoudre à faire appel à la Fran-

ce. Ces exclusives locales ne sauraient d'ailleurs qu'accessoirement affecter la recherche qui du fait de son implantation par zone écologique, pourra se poursuivre dans les Etats voisins et à leur bénéfice.

Dès lors, la valeur internationalement reconnue, l'efficacité des résultats, la fonction exploratrice (9) le rôle prestigieux presque mystérieux (10) de cette action scientifique qui ramasse l'économie et l'avenir d'un pays sur quelques mètres carrés de laboratoire ou terrain confère à ces organisme un poids spécifique sans commune mesure avec l'assistance technique. Disposant d'une certaine liberté d'action, suffisamment dégagée de l'emprise politique de son Etat d'origine et dotée d'une connaissance du milieu irremplaçable, l'institution de recherche sera naturellement invitée à conseiller, orienter voire prendre en charge des interventions qui l'intégreront davantage aux rouages locaux (11). Elle s'y prêtera d'autant plus aisément qu'ainsi elle justifiera mieux sa présence en accroissant l'efficacité de ses résultats et qu'elle en retirera de plus grandes facilités administratives et financières.

*

*

*

(9) cf MEYNAUD, la Technocratie p. 231 : "souvent l'homme politique est vis à vis du technicien dans la situation d'un amateur. Et dès lors, placé devant des programmes d'avenir à contenu technique dont le sens manque de clarté pour lui, il n'aura comme option que de les négliger ou de la faire artificiellement siens. (Ainsi, la préoccupation de l'avenir sans oublier la part de nouveauté que comporte de nos jours les problèmes soumis aux gouvernements ou dont il se saisissent constituerait une source d'influence au profit du technicien...Ce souci d'influencer et jusqu'à un certain point d'inventer l'avenir représente un clivage supplémentaire entre les ~~politiciens~~ techniciens et les hommes de la politique..."

(10) "Le mot de science évoque aujourd'hui l'idée d'un pouvoir... La puissance de la science s'aurole presque toujours d'un caractère mystérieux et quasi-magique.

Ce reflet de la science dans la conscience collective s'explique assez bien si l'on admet que la connaissance scientifique se rattache à deux activités constamment présentes dans les sociétés

On peut donc se demander si, dépassant un rôle technique l'organisation de recherche n'en viendrait paradoxalement à constituer un noyau technocratique, d'origine d'abord étrangère (par dédoublement fonctionnel), mais progressivement national dans une société politiquement indépendante et caractérisée par une politisation généralisée.

D'un technocrate, l'organisation scientifique a les moyens d'action et la position. Elle est responsable de l'orchestration de moyens techniques pour la mise en oeuvre desquels, elle dispose d'un certain degré de liberté et ce, à une place telle dans la hiérarchie des actions, qu'il lui est loisible de peser sur les affaires humaines à l'échelon suprême, en économie comme en politique. Mais il convient de préciser la portée de cette autorité, de déterminer d'abord si et comment elle utilise son pouvoir pour orienter les choix d'une société, pousser certaines valeurs à la vie par son action "techniquement instituée révélatrice d'un avenir humain" (12). S'il en est ainsi dans quelle mesure élude-t-elle la catégorie du politique, se substitue-t-elle à lui ? En fait, il apparaît que le problème se pose en termes totalement différents de ceux que connaissent les pays développés.

Le but de la technocratie selon une formule célèbre est "de substituer l'administration des choses au gouvernement des hommes" : la technocrate se veut d'abord technicien de la chose politique. Il recherche l'intérêt en soi du progrès technique dans la société et l'aménagement collectif qui le favorise. Faisant corps, avec la tech-

(10)./. les plus anciennes = la magie et la technique.

De la magie considérée comme un ensemble de pratiques destinées à tirer parti des puissances surnaturelles, elle a conservé l'apparence de mystère et la gravité virtuelle. Les "miracles" de la science et les forces naturelles qu'elle domestique semblent réaliser les plus vieux rêves des magiciens" in S. DAVAL et B. GUILLEMAIN Philosophie des sciences p. 51.

(11) non sans risques et sans susciter des rivalités avec les sociétés d'étude de même nationalité.

(12) DUCASSE Les techniques et le Philosophe.

nique qu'il transmet, il s'interdit tout jugement de valeur sur son action, il est pur instrument volontaire d'une finalité qui le dépasse ; indifférent sur le sens et la portée de son intervention il ne la signifie pas. Mais s'il considère la technique en elle même et pour elle même, s'il ignore ce qu'elle ne vise pas présentement, c'est qu'il limite son rôle à l'aménagement de l'ordre social, qu'implicitement par conséquent il adhère à ses valeurs, s'en satisfait. Il ne s'interroge pas sur leur signification car il les vit intimement. Il joue ainsi inconsciemment un rôle de stabilisation et aboutit à un certain conformisme social.

Dans le tiers-monde, le technicien appliquant des techniques telles quelles, fera référence constante au milieu d'où elles sont issues le considèrera comme un modèle tant il est vrai que les techniques sont la cristallisation d'un mode de pensée, que leur puissance n'est pas seulement "d'application matérielle mais aussi d'implication intellectuelle et morale" (13). L'utilisation d'un outil, la mise en jeu d'une technique est solidaire d'une structure mentale en même temps que d'un contexte social. Or le tiers-monde n'est pas un pays neuf en ce qu'il est dominé par le poids d'une puissante société traditionnelle. Il est impossible de transférer des techniques sans songer à leur portée sociale. Stimuler le désir de posséder toutes sortes de machines proposer des instruments d'action perfectionnés pour encourager un changement technologique n'a aucun sens, n'aura aucune portée si la population n'accepte les contraintes mentales nécessaires à leur usage rationnel et cohérent. Les innovations acceptées comme purs symboles de statut ne seront pas possédées intellectuellement et vécues socialement.

Par conséquent, à l'inverse du comportement technocratique, l'organisation doit apprécier le sens de ses opérations, ajouter à

(13) DUCASSE, op. cit.

la parfaite connaissance des techniques une réflexion sur leur signification et leur portée. En ce sens elle est moins un technicien qu'un expert. Selon une excellente définition "Le rôle d'un expert est, à partir d'informations recueillies puis élaborées sous forme de données opérationnelles de définir des politiques et les composer en mesurant les conséquences de chacune, de telle sorte que la décision finale, puisse être prise en connaissance de cause et compte tenu des risques encourus" (14). Sur l'expert pèsera plus que sur tout autre, "les deux types les plus écrasants de responsabilité sociale qu'on puisse imaginer, l'interprétation de la science à travers ses techniques d'application et l'insertion des évidences scientifiques dans l'engrenage administratif économique et politique légué par l'histoire" (15). La technicité de l'expert doit être conçue dans ses dimensions d'exercice, référée et intégrée au milieu concret. Son impartialité doit se compléter d'une connaissance du milieu aussi parfaite que celle des techniques qui le modifieront. Avant d'agir, il lui faudra penser deux structures mentales et sociales opposées, les mettre en rapport, en harmoniser et modifier les données en fonction du cas concret. Le choc de civilisation se produit au niveau individuel avant qu'interprété et amorti il soit concrétisé et généralisé. C'est pourquoi on peut dire à juste titre que "la véritable technicité est nécessairement une culture ouverte", car "c'est le sens juste de l'entrecroisement des techniques dans leur commerce harmonieux ou contradictoire avec "l'environnement" naturel et humain qui ouvre le technicien à ce qui dépasse la pure technicité. La perception des valeurs morales et juridiques s'insère alors naturellement dans une culture ouverte à la plénitude complète et concrète des actes humains " (16).

Par ce transfert adapté de techniques, l'aménagement raisonné du milieu, par le rôle médiateur qu'il lui est demandé, l'expert participe à l'élaboration, la définition des valeurs, bien plus qu'il ne

(14) V. Prospective n° 12

(15) DUCASSE Op. Cit.

(16) DUCASSE in principes et cadres de l'expertise judiciaire. Collectif.

les consolident. C'est pourquoi il convient moins de se demander si l'institution scientifique déborde le domaine des faits pour pénétrer dans celui des choix qui relève du seul politique, que de savoir comment elle participe à la définition des valeurs auxquelles les objectifs et choix sont rapportés.

Un choix est constitué de trois éléments : connaissance des diverses solutions offertes au responsable, information sur les conséquences possibles directes ou indirectes de chacune d'entre elles, existence d'une hiérarchie des valeurs ou préférences morales. C'est en rapportant à ces valeurs les conséquences prévues ou envisagées des différentes solutions concevables que le responsable final se trouvera en mesure d'effectuer un choix (17). Cette dernière option relève du politique, le rôle de l'expert devant se borner aux deux premières opérations. Il n'a pas à définir des normes. Il doit établir des vérités de fait et en préciser le sens au regard des normes adoptées qui définissent l'intérêt public. En fait, la portée de ses fonctions déborde largement leur objet initial et lui permet d'être co-auteur de la norme.

A défaut d'un procédé entièrement objectif pour donner un contenu aux notions d'intérêt général ou public, leur signification est largement indéterminée, fluente, fuyante. Elle le sera d'autant plus dans des sociétés fragmentées et en transformation accélérée. Or l'expert devra les transposer, leur donner une signification applicable à des situations nouvelles, voire à venir, en dégager les virtualités, le contenu et la signification implicites. Aussi, en agissant sur la définition des faits il réagit non seulement sur l'application des normes mais sur leur apparition même par l'effort de lucidité et de précision qu'il poursuit au devant d'elles (18). Or, il est impossible pour le savant de quelque branche que ce soit de faire

(17) MEYNAUD, la technocratie, Payot.

(18) DUCASSE op. cit.

abstraction de ses propres valeurs, de ses propres idéaux moraux (19). Il ne pourra se détacher de son milieu d'origine, d'une civilisation qui comprend et interprète de façon différente les impératifs susceptibles de régir la vie de la communauté et constituer l'échelle de préférence qui permet de jauger les actions envisagées ou entreprises (19b). D'autant que le chercheur est constamment associé et tributaire de ce qui en est la caractéristique fondamentale de cette civilisation : l'esprit scientifique.

Bien plus, l'expert dispose d'un pouvoir et d'un rôle, par la position qu'il détient dans la détermination des moyens susceptibles de réaliser les objectifs définis par le politique. A cet égard, la situation est totalement différente de celle que l'occidental tend à considérer comme naturelle. Le progrès technique et la rationalisation de la découverte permettent à l'homme de disposer d'une nouvelle latitude stratégique dans l'orientation de la société, en définissant des fins qui soient indépendantes de leurs moyens de réalisation. "L'homme n'est plus spectateur inefficace et impuissant des phénomènes naturels, sa puissance est à l'échelle du cosmos", les moyens abondent à présent, et "il est prouvé que les techniques modernes se plient dans la majorité des cas aux exigences d'un besoin quelque soit la complexité apparente des moyens, elles les commandent et si nécessaire les suscitent", "il reste à l'homme à décider où il veut aller"(20)

Manifestement il est encore impossible de transposer au développement du tiers-monde l'affirmation prométhéenne de BLONDEL : "Il s'agit non d'un problème à résoudre si l'on peut, mais d'un projet à réaliser si l'on veut". La limitation et les contingences auxquelles sont soumis les moyens font du projet une fonction dérivée, une variable indépendante pas encore. Si bien que celui qui détient les "moyens", intellectuellement et matériellement, celui qui sait évaluer leur poids spécifique, qui dispose de la latitude du choix et

(19) MEYNAUD, RFSP 1957, n° 5.

(19b) MEYNAUD, la technocratie.

(20) G. BERGER, Prospective n° 6.

qui peut évaluer de l'intensité à leur donner, maîtrise le projet. C'est dire que les moyens ont un contenu politico-social, que la conception simpliste de la séparation des moyens et des fins destinée à justifier l'indépendance du politique a moins qu'ailleurs le moindre sens. Plus qu'ailleurs, l'affirmation est profonde selon laquelle "en suggérant aux autorités responsables les instruments à utiliser, le spécialiste contribue à donner à la vie économique une certaine orientation qui dans le futur ne pourra manquer de peser sur le choix des objectifs nouveaux" (21).

Le détenteur privilégié des moyens d'action favorisera inconsciemment le développement lié de leur utilisateur : il fera naturellement référence aux moyens qui relèvent de son organisation et de son environnement, car il ^{en} disposera facilement et rapidement, Les connaissant mieux ou pouvant aisément les connaître, il les manipulera avec plus d'aisance, d'efficacité, il en accroîtra par conséquent la productivité. Cette action de l'institution dans l'orientation et la définition de la société est d'ailleurs d'autant plus puissante qu'elle ne concerne pas seulement le choix des moyens, l'appréciation des possibilités d'emploi, mais également leur naissance. Celle-ci est fonction de l'orientation des recherches sur la définition desquelles l'organisation dispose d'une certaine latitude (surtout pour les recherches d'un niveau supérieur).

Il ne faut pas négliger cependant que la résistance du milieu crée une accumulation d'innovations qui laisse une certaine latitude au politique, dans les points d'application sociaux de la recherche lorsque une plus grande perméabilité sociale en permet l'utilisation. La position de l'expert est elle aussi relativement liée car il ne dispose pas de la totalité des moyens : les moyens humains nécessaires à la transformation du milieu ne peuvent relever que du politique. Ce dernier pondèrera les propositions d'un "coefficient

(21) MEYNAUD, Techniciens et pouvoir RFSP 1957, n° 5.

humain", évaluera les obstacles qu'il suscitera, l'adhésion qu'il apportera. Dans les nouveaux Etats, seule une impulsion centrale, nationale et continue c'est-à-dire l'autorité politique et administrative, la puissance publique, peut faire accepter par la population les contraintes mentales et matérielles nécessaires à l'adoption et l'usage des nouveaux instruments par lesquels elle adhèrera au développement, passera à de nouvelles formes d'organisation et de rationalité sociale.

Le politique sera ainsi le relai de l'intervention scientifique dont il connaîtra et adoptera progressivement les caractères mentaux. Ces liens constants de certains secteurs publics avec le milieu scientifique les familiarise avec les données scientifiques leur fait acquérir une forme de pensée nécessaire à l'action politique dans le monde actuel (22). La recherche joue alors un rôle second, immatériel surtout mais direct et à un niveau supérieur qui contraste avec la relative difficulté de sa diffusion dans la société (23).

Dans ces sociétés donc, la science agit sur deux plans ; en profondeur et en surface ; selon deux processus : direct et indirect ; par des modalités objectives et subjectives, dans deux directions intérieure et extérieure : d'une part dans sa technique extériorisée qui dégage les énergies latentes du milieu ; en second lieu par l'attitude mentale qu'elle transfère. Ce dernier processus est concomitant mais à deux degrés : il touche d'abord le politique qui devient le relai, le support, le moyen du transfert de la pensée technique dans la société. Aussi la science et la technique ne peuvent éluder la catégorie du politique. Leurs rapports ne peuvent être de superposi-

(22) cf OPPENHEIMER : "c'est un art d'apprendre dans quels domaines les savants travaillent. Il est capital pour un homme politique de connaître la nature des certitudes et des incertitudes de la science" - Réalités 6.63.

(23) Dans un développement intégré, cette difficulté est écartée dans les secteurs d'économie parallèle qui éliminent le facteur humain en l'ignorant ; cf pour l'agriculture, la culture industrielle.

tion - il faudrait alors que l'organisation scientifique définisse les valeurs dont le politique serait l'instrument de concrétisation, ou inversement ; ils sont d'étroite association. Cette symbiose est peut être l'élément de différenciation de la recherche dans le tiers-monde par rapport à la recherche dans les pays développés.

Certes l'assistance scientifique pourra par ses prolongements infléchir à court terme le comportement économique voire politique d'un pays dans un sens favorable à l'intérêt de la puissance distributrice, mais, surtout elle influera à long terme sur l'esprit d'une nation en lui transmettant une forme de pensée, une attitude mentale qui la rapprochera inconsciemment par delà une origine étatique précise d'un groupe de civilisation.

*

*

*

CHAPITRE II

LA FONCTION D'INNOVATION

- 1 - Rôle
- 2 - Caractères

1 - Rôle

On ne peut plus s'en remettre au libre jeu des forces économiques pour réaliser le développement d'une économie. Il est indispensable de la discipliner pour obtenir d'une société sa croissance équilibrée, a fortiori accélérée. Une politique de développement apparaîtra d'autant plus urgente quand, à des besoins infinis correspondent des ressources étroitement limitées. Nécessaire la planification définit les buts à atteindre, en détermine les modalités de réalisation après avoir recensé les moyens d'action. Elle devra réaliser au moindre coût les objectifs par combinaison optimale des moyens disponibles. Mais la définition de ces objectifs n'est pas une variable indépendante : elle n'a de signification que si elle est proportionnée aux possibilités et réalisable à des coûts et dans des délais raisonnables. Aussi la détermination des objectifs repose en dernière analyse sur la science et la technique. La première fournira au planificateur les éléments nécessaires au choix des objectifs du plan : en mesurant les caractéristiques des milieux à transformer elle désigne les possibilités et limites à l'intérieur desquelles le politique peut faire des choix réalistes. Les objectifs fixés, la recherche technique tente de trouver les solutions pratiques aux problèmes que leur réalisation posent. Donc le développement vise à une mise en valeur générale des ressources et leur répartition raisonnée. La science et la technique au préalable les auront évaluées et auront déterminé leurs conditions optimales d'exploitation.

a) Inventaire des ressources.

La puissance des interventions humaines dans les mécanismes naturels des pays développés est, dans certains domaines; si spectaculaire qu'on a tendance à oublier à quel point les civilisations dépendent des conditions physiques, biologiques du milieu. Il en résulte à tort que leur étude est considérée comme d'un intérêt essentiellement académique. Mais si l'économie de ces pays peut s'abstraire partiellement des conditions naturelles pour se tourner vers des secteurs de recherche plus "modernes" ou spectaculaires, c'est que les recherches sur les éléments du milieu se poursuivent depuis deux siècles déjà.

Les espèces animales et végétales ont chacune leur fiche anatomique, biologique, physiologique. L'agronomie n'est devenue une science que depuis peu, la pédologie commence d'être enseignée dans les universités, et cependant un inventaire même approximatif des sols est réalisé empiriquement depuis longtemps ; la géologie n'est pas une science récente mais les richesses minières étaient en partie connues avant qu'elle agit systématiquement ; le milieu humain lui-même s'est développé graduellement sans avoir à fournir d'effort d'adaptation brutal qui oblige à le reconsidérer dans son ensemble. Or ces investigations, loin d'être achevées en Occident commencent à peine sous les tropiques. Nous sommes difficilement conscients de notre ignorance, quasi encyclopédique de ce monde dont le climat, la faune et la flore ont leur caractère propre. Un simple inventaire des données africaines n'est peut-être achevé que pour les grands mammifères et oiseaux mais de nombreuses catégories d'invertébrés attendent encore leurs spécialistes. "L'espèce n'est connue que par la description brève faite par quelque taxinomiste européen sur un matériel mort, souvent insuffisant, dont on ne connaît ni l'exacte distribution, ni la variation... Aucun manuel, aucun travail ne décrit l'anatomie de la plante sur laquelle on veut étudier l'effet d'un engrais... le matériel tropical sans histoire ne peut être utilisé en pratique avant une étude très poussée", tel est le constat de carence d'un

chercheur outre-mer (1) auquel répond la réflexion ironique d'un anglais : "in this country, we can do botanny without botannical names ; I would almost say without plants". Cette déficience est généralisée : on prétendait réaliser un plan de développement du Nigéria qui augmenterait son revenu national de trois pour cent par an sans connaître sa population qu'à quinze ou vingt pour cent près (2).

Un inventaire n'est jamais exhaustif, il doit être continu car si les éléments du milieu dans lequel l'homme vit sont permanents, leur signification est contingente, indépendante de caractères fixés ne varietur. La notion de ressource naturelle - "tend à se diluer aujourd'hui dans une analyse qui fait apparaître des éléments d'appréciation de plus en plus extérieurs à la seule nature et où l'invention de l'homme, grâce au progrès scientifique et technique, prend de plus en plus d'importance (3). La technologie de son utilisation définit une richesse. La science, en domestiquant la nature, en valorise les données, découvre des potentialités qui échappaient à son contrôle (énergie solaire par exemple). D'autre part, le progrès technique a pu permettre l'exploitation, assurer la rentabilité de ressources stérilisées jusqu'alors (4). A la limite, la technique permet une évansion totale des contingences du milieu en éliminant les facteurs naturels dont un produit dépend. Le progrès technique remet en cause à chaque instant les conditions d'exploitation de la nature par l'homme. De la réduction progressive des déterminismes naturels et de la diversification corrélative de la notion de ressource, il résulte qu'aucun pays n'en est vraiment dépourvu. La science donne à chacun sa chance à condition toutefois qu'il respecte dans son exploitation ceux des impératifs de la nature qu'elle ne maîtrise pas encore.

- (1) PAULIAN "La science au service de l'homme dans les régions tropicales Impact 1960 n° 4.
- (2) Doc. N. Afric. 31.7.1961.
- (3) R. PRE. UNESCO, conférence de Genève... 2.1963, com. I. 31.
- (4) Ainsi l'exploitation normale des ressources forestières tropicales a été longtemps gênée par le mode d'usinage des bois conçu et mis au point dans les pays tempérés.

b) Mise en valeur des ressources.

Dans le processus de contrôle de la nature, la fonction exploratrice de la recherche se prolonge en une fonction expérimentale qui détermine les relations et proportions qui caractérisent chacun des éléments de l'ensemble inventorié. Le maintien et le développement des espèces exige le respect des équilibres naturels (5).

Or l'étude des communautés est à peine commencée qui permet de pénétrer les mécanismes et automatismes régulateurs qu'utilisent végétaux animaux et hommes pour s'adapter réciproquement dans l'équilibre. La méconnaissance de cette équation tropicale interdit par conséquent de mesurer les conséquences résultant de l'introduction d'éléments tiers ou de la modification d'un constituant du milieu par sa suppression ou son exploitation accrue. Dans ces conditions il est difficile d'isoler un élément de ce contexte pour lui faire subir des effets spécifiques au retentissement limité par une pondération de chacun des autres termes de l'équation qui en rééquilibre l'ensemble. Un déséquilibre partiel provoquera une réaction en chaîne dont on ne saura limiter la portée. Il est significatif à cet égard que les américains nomment leurs déserts "made-man deserts". D'un autre continent on a pu dire : "Si l'homme blanc a son arrivée a considéré souvent comme des ruines les paysages humanisés qu'il a trouvés, que dire alors des ruines agraires et rurales que nous offre présentement l'Afrique après cinquante années d'une activité insensée... La mise au travail de la nature sauvage par et pour l'homme blanc est la plus

- (5) Certains aspects de l'érosion des sols et du cycle de l'eau ont un caractère nettement biologique car les forêts vivent en équilibre étroit avec la microflore et la microfaune du sol. L'élimination de cette dernière considérée comme nuisible a certaines espèces cultivées pourrait abaisser nettement la productivité du sol en ralentissant la mise en circulation des matières nutritives contenues dans les déchets du métabolisme issu de la destruction de la cellulose des bois morts. La dégénérescence consécutive du couvert végétal pourrait donner naissance à une érosion des sols, sans pourtant qu'aucun déboisement n'ait été réalisé.

grande secousse qu'ait ressentie la zone intertropicale" (6). En effet auparavant, les populations autochtones médiocrement outillées "ont réussi à domestiquer un milieu particulièrement difficile, à mettre au point des systèmes de production efficaces. Toute politique de développement exige une connaissance aussi intime que possible des civilisations qui ont assuré depuis des siècles la pérennité des sociétés en s'adaptant avec infiniment de souplesse aux possibilités offertes par les conditions naturelles pour réaliser un équilibre délicat et durable entre les hommes et le milieu" (7).

S'il faut dépasser une expérience millénaire acquise par des moyens dérisoires, il faut du moins en respecter les enseignements. Loin de la rejeter a priori pour y substituer les méthodes et enseignements occidentaux, il faut détecter ce qu'il a de valable chaque système de production, en pénétrer le fonctionnement et analyser les conséquences. L'échec est certain faute de telle analyse. Une simple transposition de technique accompagnée d'une injection puissante de capitaux ne suppléent pas à la connaissance. D'assez nombreuses tentatives l'ont amplement prouvé comme ce fameux plan de développement accéléré du Tanganika, le "peanut-scheme" dont le seul résultat est d'avoir stérilisé à de grands frais des milliers d'hectares plus rationnellement, plus méthodiquement et rapidement que les indigènes n'auraient pu le faire. En Casamance (Sénégal) le tracteur permit de produire de l'arachide plus cher que l'archaïque daba mue à bras (8).

Seules sont valables, sous réserve de quelques mises au point, nos techniques de travail qu'il s'agisse de colorer les coupes histologiques, de doser la potasse, de jauger le débit d'un cours d'eau ou d'interpréter des résultats statistiques. Mais les méthodes, protocoles expérimentaux, critères et conclusions doivent être adaptés à un milieu qu'il faut commencer par définir.

(6) PORTERES cité in MONOD com. au Congrès des Universités 1963.

(7) PELISSIER Colloque Abidjan - Dakar 1959.

(8) cf. Les commentaires de R. DUMONT in l'Afrique noire est mal partie.

Il en résulte un certain nombre de conséquences qui donnent à la recherche dans le tiers-monde sa physionomie caractéristique.

2 - Caractères de la recherche.

La recherche sera fonctionnellement orientée, formellement intégrée et géographiquement distribuée: prenant appui dans ses moyens sur les zones tempérées, elle est par nature orientée vers le développement économique et doit relever dans son objet de domaines les plus variés.

a) Recherche fonctionnellement orientée.

La recherche tropicale peut prendre trois aspects différents : la prospection et l'inventaire des ressources ; l'étude des mécanismes internes ; enfin l'application des données précédentes à la production.

Les recherches de la première catégorie ont été entreprises dès la venue des Occidentaux dans les pays tropicaux. Cette recherche d'inventaire est un travail de base, qu'il importe de pousser quand il n'est pas suffisamment avancé. Les recherches de la deuxième catégorie sont longues et coûteuses, souvent sans rendement économique immédiat. Une économie pauvre tendra à les réduire, voire même à les supprimer, ce qui n'est pas sans conséquences pour l'avenir. Les recherches de la troisième catégorie répondent aux exigences élémentaires du développement. Elles doivent permettre de produire plus facilement et mieux, à meilleur compte. Appliquée à des problèmes concrets et précis, cette recherche élaborera des "inventions d'adaptation", c'est-à-dire la mise en oeuvre de moyens actuellement disponibles selon une combinaison nouvelle adaptée au milieu sur lequel agir. Elle est située au carrefour de la science et de la société, elle est à mi-chemin de l'une et de l'autre. C'est cette dernière forme de recherche - recherche appliquée - qui intéresse surtout les nouveaux Etats car elle est à échéance limitée.

Mais il serait vain de prétendre se contenter de cette seule recherche pour résoudre tous les problèmes du développement.

Dépasser la perspective à court terme pour se placer à moyen terme n'est pas un luxe injustifiable, c'est une nécessité en regard au sous-développement du tiers-monde. Ce serait autrement supposer que la connaissance du milieu est suffisante pour en tirer les conclusions adaptées à son développement optimum.

La recherche appliquée laissée à elle-même serait vite privée d'aliments, s'enliserait dans un immobilisme stérile après avoir épuisé l'acquis des découvertes scientifiques. "Sans l'approfondissement des ressources du savoir, sans explication plus parfaite du milieu qui nous entoure, elle serait vite réduite à une amélioration limitée, à un affinage restreint des techniques et n'aboutirait à aucune décision d'envergure qui pourrait modifier la conception d'ensemble d'un problème ou révolutionner un procédé (9).

Une recherche "fondamentale", dégagée des problèmes concrets, indépendante des notions de rentabilité immédiate, indifférente à sa durée de réalisation est indispensable qui produira des "inventions d'ouverture", qui ouvre des horizons nouveaux et aboutisse à "l'extension de la tête de pont de la certitude sur le continent de l'ignorance" (10). A chaque nouvelle découverte les possibilités de combinaison se multiplient selon une progression géométrique (TARDE) qui, accroissant le nombre possible des inventions de réalisation permet de les rendre plus efficaces. Elle peut valoriser d'un coup nombre d'idées inutilisées en levant un obstacle immobilisateur (11).

D'ailleurs si, intellectuellement, de telles distinctions sont possibles, pratiquement elles sont sans grande signification. Recherche fondamentale et appliquée sont simplement les deux extrémités d'une seule chaîne continue d'activité. Elles sont indissociables. Une recherche bien souvent ne peut être qualifiée au moment où elle

(9) Rapport au deuxième plan 1957.

(10) MADDOX Choice and the scientific community. Minerva v. II n° 2

(11) AUGER Tendances actuelles de la recherche scientifique.

se fait, l'avenir seul décidera du classement de son apport. L'application ou l'adaptation peut nécessiter d'autres recherches sur un point particulier, les entraîner dans l'inconnu et mener ainsi à des découvertes. Mais qui prétendra alors cesser de payer une recherche et dans ce cas comment tracer une frontière ? "Quelque soit le point de départ d'une activité scientifique, écrivait BACHELARD, cette activité ne peut pleinement convaincre qu'en quittant le domaine de base : si elle expérimente il faut raisonner ; si elle raisonne il faut expérimenter. Toute application est transcendance" (12). En biologie, par exemple la lumière n'est jamais apparue d'emblée, l'explication ne s'est dessinée que le jour où l'expérimentation étant mise en route, un fait inattendu a surgi. PASTEUR et ROUX pensaient certainement poursuivre des recherches utilitaires quand ils luttèrent contre le choléra des poules, et pourtant le jour où ils constatèrent que l'innoculation d'une culture vieillie avait rendu une poule résistante, ils avaient posé les fondements de l'immunisation. C'est pourquoi, PASTEUR pouvait dire : "Il n'y a pas de science appliquée, il y a les applications de la science liées à celle-ci comme le fruit à l'arbre qui l'a porté". FARADAY exprima une telle opinion plus brutalement ; à la suite d'une conférence dans laquelle il avait démontré un fait nouveau, on lui demanda "Mais à quoi cela sert-il ?". "A quoi sert un nouveau-né?" répondit-il. VALERY nous a mis en garde contre cette vision bornée en des termes catégoriques :

"La rigueur des conditions de vie, la précision croissante du mécanisme social ne laissent reconnaître à l'Intelligence que ses titres utilitaires immédiats. En ce qu'elle a de plus élevé elle est en effet imperceptible par nature à la Politique comme à l'Economie, car ces deux aspects de la réalité sociale sont deux aspects purement statistiques des choses, tandis que les hautes et profondes recherches ou productions de l'esprit sont nécessairement des écarts, des singularités qui se dérobent à toute évaluation en unités sociales, en heures de travail, qui ne répondent à aucune exigence générale, qui n'entrent pas dans la circulation, et

(12) Le Nouvel Esprit scientifique, introduction.

qui peuvent quelquefois être considérées (pour un temps) comme dangereuses - parasites ou toxiques du corps national ou social" (13).

Une telle hiérarchie ne parait pas évidente au profane. En effet, il est devenu impossible de prévoir les utilisations de la recherche qui se feront dans les domaines les plus inattendus, dans des délais sans cesse plus réduits. "Personne ne peut plus indiquer immédiatement comment la découverte d'une nouvelle particule élémentaire ou l'étude de la durée d'existence d'un radical chimique libre pourront avoir une influence quelconque sur la productivité" (14). Les exemples sur les cheminements inattendus du progrès scientifique sont innombrables : la mise au point de nouveaux carburants pour fusées a conduit sur la voie d'un produit qui serait utilisable dans le traitement des maladies mentales, par exemple. L'accélération du progrès scientifique réduit le degré de maturation d'une découverte, mais ce raccourcissement est masqué, aux yeux des utilisateurs, par l'abstraction croissante de la recherche fondamentale qui l'éloigne d'autant de la vie quotidienne, faisant croire qu'elle en est indépendante.

Ce n'est pas dire que la recherche fondamentale outre-mer puisse être totalement dégagée des impératifs de temps et de coût, n'avoir de portée qu'à long terme. Les zones tropicales et arides ne peuvent être considérées comme un musée, un terrain d'expérience pour la science pure, que marginalement. "Personne ne trouve son compte à une étude qui ne débouche pas ; ni l'Etat qui estime inutile sinon dangereux d'engager des études dont les conclusions aboutissent à des opérations d'investissement impossibles à réaliser financièrement, ni les experts chargés de l'étude qui peuvent se permettre

(13) Le centre universitaire méditerranéen

(14) AUGER, Tendances actuelles...

de rester à bon compte dans les théories et les spéculations, ni la puissance publique qui finance en pure perte un projet irréalisable" (15). Il faut trouver un moyen-terme. Si la recherche est fondamentale, elle doit être orientée. Elle est de même nature que la recherche libre, mais un critère de motivation permet de les distinguer, La recherche sera libre ou orientée selon que l'origine de l'impulsion est interne ou externe. La recherche libre établira ses choix sur le terrain scientifique même, elle définira elle même son activité. La recherche orientée ou de base trouve son support dans la société elle-même. On ne mènera pas tout d'abord des recherches dont l'utilisation se fera au hasard des possibilités d'application, d'adaptation ; au contraire, les problèmes bruts exprimés sous forme économique et sociale seront démontés afin d'en isoler les éléments purement techniques résolus par l'application à un cas particulier de schémas et valeurs caractéristiques parfaitement connus ; le restant sera transmis aux chercheurs. Le chercheur de recherche appliquée mettra en oeuvre des moyens actuellement disponibles, disposera des faits scientifiques selon une combinaison nouvelle par un choix entre des variantes. La recherche fondamentale se saisira des inconnues.

Evoluant selon un axe de progression rectiligne, la recherche orientée ne réserve à l'investigation qu'un couloir bien délimité au risque de laisser ignorés de part et d'autre des faits très importants mais jugés hors d'atteinte. Allant droit au but, son efficacité dépend sinon totalement du moins largement de l'objectif fixé. L'hypothèse de travail prend donc une valeur déterminante. Les zones inexplorées, cette terra incognita laissée de part et d'autre des voies tracées, la recherche libre - universitaire - l'abordera patiemment mais subsidiairement. Le schéma d'innovation est, l'inverse des économies assez développées qui ayant franchi le cap des besoins,

(15) Gr. P. : MASSON, inédit.

abordent celui des choix où les avances de recherche pure prennent une valeur déterminante dans la programmation scientifique comme l'explique PIGANIOU :

"Aux limites des interrogations fondamentales, aux frontières de la connaissance, les "attaques" de la recherche pénètrent sans règle ni contrôle dans l'inconnu, en avancées désordonnées souvent imprévisibles. Il s'agit en conséquence de prendre toute mesure pour que ces pénétrations extrêmes soient soutenues par une avance progressive de l'ensemble et une exploitation systématique des acquis. Plus la frontière continue de cette connaissance ~~intéressée~~ est proche des postes avancés occupés nouvellement, plus l'appareil de recherche d'une nation représente un ensemble solide et efficace " (16).

b) Recherche formellement intégrée.

Toute intervention doit rechercher l'évolution d'un monde pris dans son cadre naturel et amené progressivement mais globalement à la prise de possession d'un nouvel outil façonné à sa mesure. Un développement homogène dans son processus implique des modifications simultanées et coordonnées de la technologie, comme du comportement social et de l'environnement naturel. A l'impératif du développement généralisé s'ajoute l'interpénétration des disciplines scientifiques pour exiger la présence de la science entière dans le tiers-monde.

L'interdépendance des connaissances et techniques de disciplines diverses considérées autrefois comme distinctes est une caractéristique de la recherche actuelle, le signe de son degré d'évolution. De la botanique ROUSSEAU pouvait écrire dans ses Rêveries d'un Promeneur solitaire : "la botanique est l'étude d'un oisif et paresseux solitaire : une pointe et une loupe sont tout l'appareil dont il a besoin pour les observer. Il se promène, il erre librement d'un objet à l'autre, il fait la revue de chaque fleur avec intérêt et curiosité et sitôt qu'il commence à saisir les lois de leur structure, goûte à les observer un plaisir sans peine aussi vif que s'il lui en

(16) PIGANIOU et VILLECOURT, Pour une politique scientifique.

coûtait beaucoup. Il y a dans cette oiseuse occupation un charme qu'on ne sent que dans le plein calme des passions mais qui suffit seul alors pour rendre la vie heureuse et douce "(17).

Voici ce qu'elle est devenue : "elle est chimie avec toutes les techniques d'analyse pour l'étude des facteurs de la vie des plantes : le sol, les engrais et leur assimilation, les éléments rares nécessaires, les carences, les utilisations possibles. Elle est physique par l'étude d'autres facteurs : éclairement, température

, humidité, résistance à la sécheresse et aux autres agents physiques. Elle est biologie, biologie cellulaire, microbiologie des parasites. Elle est mathématique non seulement pour la compréhension des phénomènes physicochimiques dont la plante est le siège mais aussi pour l'étude statistique en génétique" (18). La botanique utilise le microscope électronique, des ordinateurs électroniques pour l'étude des fumures, le calcul matriciel pour l'étude des corrélations multiples en génétique, les isotopes radio-actifs en radiobiologie etc.. Il faut enfin ajouter la complexité et l'ignorance des problèmes qui obligent à multiplier les approches les plus diverses.

c) Recherche géographiquement coordonnée.

Les points d'application de la recherche dans le tiers-monde seront multiples. Cette dispersion des cellules de recherche doit être compensée par l'unité d'impulsion et la division rationnelle du travail, c'est-à-dire l'interpénétration des moyens d'action humains et matériels.

1°) Unité d'impulsion.

L'institutionnalisation de la recherche complétée par sa spécialisation institutionnelle sont les deux procédés nécessaires à l'unité d'action dans l'espace et le temps.

(17) Septième promenade.
(18) Rapport au deuxième plan.

a) Le rôle de l'institution est de représenter "un de ces intérêts collectifs et permanents que la personnalité individuelle est impuissante à incarner parce qu'ils les dépassent dans l'espace ou dans le temps" (19), "elle permet d'accumuler des buts de vie et des moyens supérieurs en puissance et en durée à ceux des individus qui la composent" (20). Certes en matière scientifique, cette permanence que réalise l'organisation permet d'assurer la continuité des recherches dont les délais de réalisation sont indéterminés. Surtout, "soustraite à la versatilité des comportements individuels" (BURDEAU) l'institution complète par le principe de cohérence celui de sa permanence et lui donne toute sa signification. L'unité d'impulsion permettra d'engager et de maîtriser des actions multiples, diverses et dispersées, de leur donner une portée qui déborde largement leur objet premier. Intégrées à un complexe et un continuum de recherches, elles en sont le prolongement et le point d'appui. Ainsi par l'institution se réalise une accumulation significative et intégrée d'innovations d'où résulteront leur développement ordonné (21).

Ce principe de cohérence trouve son fondement dans la limitation constante des moyens, eu égard aux virtualités^{de} "l'idée" qui justifie l'institution, la sous-tend et à la réalisation de laquelle l'organisation ordonne ses moyens. La création scientifique étant continue, la recherche s'apparente à l'acte économique en ce que des biens rares doivent satisfaire des besoins illimités. Il en résulte l'obligation de prendre des options, d'opérer des choix et arbitrages pour hiérarchiser ces besoins et par conséquent la nécessité de réaliser l'unité de décision. De même, la limitation des moyens implique leur distribution raisonnée, leur utilisation coordonnée, ce qui conduit à une discipline d'action au nom de l'intérêt commun.

(19) MICHOUX t. I p. 115, Théorie de la personnalité morale, 1906.

(20) RENARD, Théorie de l'Institution p. 168.

(21) Il est caractéristique que le Jardin du Roi, ancêtre du Museum est, lors de sa création en 1626, l'un des premiers établissements publics français. Cf DRAGO La crise de la notion d'établissement public p. 33, Pedone 1950 .

Cette restriction des moyens conduit en outre à leur "socialisation" ce qui confère au principe de cohérence un deuxième aspect, psychologique non moins important. L'accumulation groupée des moyens au sein de l'institution joue un rôle de catalyseur, constitue un centre de regroupement des individualités et favorise ainsi leur agrégation. Ils sont le noyau d'une cellule autour de laquelle graviteront en permanence les chercheurs. Par cette pluralité et proximité d'hommes, par le réseau de relations et de rapports entretenus autour de ce point de fixation se formera progressivement un groupe défini par un même sentiment d'appartenance, par sa cohésion et sa communauté d'attitude. Il s'en dégagera un certain nombre de caractères qui lui donneront une physionomie particulière, préciseront l'intérêt commun et qualifieront l'institution. Ses membres accepteront une discipline collective, adhéreront aux valeurs de l'institution en même temps qu'ils les préciseront et les défendront. Cette unité n'en favorisera pas moins la créativité dans une institution scientifique polyvalente. L'usage commun et indifférencié d'instruments par les chercheurs, rompt leur isolement, favorise le dialogue, constitue un lieu de rencontre, de comparaison, de confrontation d'expériences diverses, crée ainsi l'émulation et l'ouverture nécessaires à la production intellectuelle.

b) Cette institutionnalisation doit-elle se compléter par la spécialisation des structures de recherche sur les seuls problèmes du tiers-monde ? On a pu en discuter. Lorsque des recherches du même ordre sont menées par des organismes de zone tempérée, il paraît logique de rattacher les disciplines correspondantes et moyens d'action nécessaires en organisant une section tropicale en chacun d'eux (22). La recherche dans le tiers-monde deviendrait ainsi un prolongement de la recherche en pays développé dont les grandes institutions seraient le point de convergence. Cette liaison intime jus-

(22) Un groupe de travail de la commission JEANNENEY de 1963 a ainsi proposé un regroupement progressif de tous les services de recherche agronomique dans un même organisme = l'Institut national de la recherche agronomique, cf. annexe 17.

tifiable surtout pour la recherche fondamentale, faciliterait le transfert des acquisitions scientifiques, assurerait d'une assise scientifique solide et une indépendance envers des zones caractérisées par l'emprise du court terme et l'insécurité de l'avenir.

Certes la recherche de base et la recherche libre ne connaissent pas de différence de nature. Leur méthode d'approche des phénomènes scientifiques sont les mêmes, la science est une. Mais de cette unicité il est difficile d'en déduire l'identité des problèmes. Ce serait méconnaître les exigences et les besoins du tiers-monde. Le contexte géographique qui le caractérise avec ses incidences administratives, économiques politiques interfère en permanence sur toute activité même scientifique, l'éclaire différemment. La recherche est sollicitée et définie par des problèmes économiques. Ces différences majeures d'impulsion et d'orientation dont résulte une différence d'application aux problèmes (action concertée par convergence de discipline les plus diverses), explique la spécificité de la recherche, la rend irréductible aux schémas classiques. L'élément scientifique n'est pas en cause, mais son enveloppe : toute organisation travaillant dans le même climat se heurtera aux mêmes problèmes (23). La diffusion du progrès scientifique doit se réaliser au niveau des moyens de travail par une infrastructure distribuée.

2°) Localisation des réalisations.

L'infrastructure de recherche est caractérisée par une distribution étoilée. La répartition des centres outre-mer se complètera toujours d'un point d'appui en zone tempérée destiné à constituer la base arrière du réseau.

a) Dans le tiers-monde.

Il est encore impossible de disposer dans ces Etats de chercheurs autochtones ou étrangers en nombre suffisant et suffisament

(23) Les gouvernements locaux demanderont à être consultés sur les missions du CNRS, à connaître de leurs programmes, de leur composition et des résultats de leur action.

spécialisés pour mener à bien dans divers domaines des travaux de recherche. Le développement des connaissances dont résulte la complexité grandissante de la science exige une spécialisation accrue des recherches qui réduit d'autant le nombre de chercheurs compétents dans chaque branche. Un organisme centralisé devra par conséquent répartir les chercheurs au mieux des nécessités et coordonner les travaux spécialisés pour les intégrer dans un ensemble cohérent qui leur donne une signification.

Il est non moins impossible pour l'heure de créer dans ce cadre une infrastructure qui réponde à la totalité des besoins du développement. Le niveau des recherches est fonction de leur extension. Des établissements isolés poursuivant certaines recherches avec les seuls moyens locaux et selon des préoccupations localement déterminées ne peuvent que mener des recherches trop exclusivement immédiates et concrètes dont l'apport ira s'amenuisant à défaut d'un renouvellement des connaissances de base. En conclusion, la somme des recherches fragmentaires poursuivies à l'instigation de centre nationaux par des cadres d'assistance technique isolés de tout support organique serait incomparablement plus faible que les résultats obtenus par des chercheurs travaillant sur programmes concertés au sein d'un organisme capable d'orienter les travaux, d'en faire la synthèse et d'en assurer l'exploitation commune. Le tronçonnement de la recherche en centres nationaux réduits à leurs propres moyens conduirait à son étiolement rapide. La répartition de moyens limités doit se concevoir au niveau des ensembles, et les recherches au besoin effectuées indépendamment de leur point d'application.

b) en zone tempérée.

Ainsi des laboratoires centraux réunissent la documentation, mettent au point et uniformisent les techniques, exécutent les travaux en série qui exigent un personnel très spécialisé et un appareillage important dont le coût de revient est réduit par utilisation intensive et permanente. Il serait impossible pour d'évidentes raisons financières et de spécialisation du personnel de multiplier l'équipe-

ment de plus en plus coûteux de certains laboratoires : la spectrométrie d'arc ou d'étincelle, la radiobiologie par exemple. La tendance à la centralisation est une tendance naturelle qui correspond à l'extension de la recherche et la rationalisation de ses méthodes de travail (24).

La nécessité d'un regroupement est évidente mais sa localisation a pu être contestée. Ces laboratoires situés en zone tempérée doivent-ils être disposés à des milliers de kilomètres de leur moindre prolongement ? "Leur implantation sur le sol africain, a-t-on pu écrire, constitue la caution d'une harmonisation de leur fonction avec les besoins divers des recherches qui s'effectuent dans leur environnement" (25). Il en résulterait en effet un gain dans le temps d'acheminement des échantillons, un contact direct avec les chercheurs, une mise au point des méthodes d'analyse parfaitement adaptées aux régions tropicales. La spécificité de la recherche n'impose-t-elle pas une étroite et totale symbiose avec le milieu ?

Il semble difficile cependant d'isoler la recherche tropicale d'un appui logistique dans les zones tempérées qui concentrent la connaissance scientifique et constituent la pointe de son avance. En recherche appliquée la présence des industries utilisatrices est non moins indispensable pour en orienter les programmes. Ce point d'appui met la recherche orientée à proximité immédiate de la recherche libre; l'une et l'autre trouveront dans des rapports constants les éléments complémentaires indispensables à leur progression. Ce système permet en outre la rotation des chercheurs. La recherche constante dans un milieu scientifiquement pauvre conduit à l'isolement, partant à la sclérose. La "retrempe" périodique du chercheur en zone tempérée le met au fait des dernières acquisitions scientifiques, renouvelle son acquis, entretient ainsi sa capacité créatrice. Cette symbiose avec les éléments scientifiques les plus avancés, humains et matériels,

(24) cf ORSTOM, l'Institut d'Enseignement et de Recherches tropicales de BONDY, 1960.

(25) souligné dans le texte, OAMCE n° 2 -3 - 1963.

la faculté qui en résulte de puiser dans un complexe aussi élaboré et dense assure de la qualité de la recherche, de son efficacité, facilite les inventions d'adaptation.

Ainsi la recherche tropicale dispose aisément d'un matériel rare, encore peu répandu (matériel de recherche atomique en génétique par exemple, microscopes électroniques, phytotrons etc...) autant de facteurs de rapidité dans l'approche et la solution des problèmes scientifiques du tiers-monde. Il faut songer également que la détérioration des instruments scientifiques est accélérée en pays tropicaux surtout pour les appareillages délicats et précis qu'utilise la recherche avancée. L'utilisation par des techniciens hautement qualifiés de ces moyens, leur entretien régulier et leur réparation rapide imposent leur localisation dans les mégapopolis qui seules disposent des industries et spécialistes compétents. Au surplus la dispersion géographique des centres oblige à disposer les bases scientifiques arrières en un noeud de communications mondiales qui les mettent à proximité dans le temps de chaque cellule.

Enfin il ne faut pas négliger l'aspect politique du problème. Il est impossible de concentrer des moyens importants et stratégiques en un seul point, de les faire relever d'une seule unité étatique du tiers-monde. Le sens de la communauté y est encore trop faible pour qu'un Etat ne soit tenté de soumettre à son usage exclusif, d'en devenir le bénéficiaire privilégié ou de dénaturer le rôle des investissements collectifs. Il n'est d'autre moyen de préserver l'autonomie scientifique que d'en soustraire les éléments clé aux compétitions partisans ou appropriations exclusives.

Pour unifier scientifiquement son action dispersée, l'institution est conçue selon un double schéma horizontal et vertical. La coordination géographique en constitue le premier élément : un représentant local de l'institution est placé à la tête d'une zone d'activité. Il coordonne les recherches qui sont menées en tenant la direction centrale au courant des problèmes et de la conjoncture locaux. Il joue ainsi un double rôle : au niveau de la détermination des

recherches il est conseiller scientifique des autorités locales dont il aide à définir les orientations ; au niveau de l'exécution des tâches il est responsable de la convergence des diverses disciplines sur les objectifs déterminés ; à ce titre il est un administrateur de la recherche.

Sur le plan vertical, un chef de division dirige un groupe commun de disciplines ou recherches indépendamment de leur lieu d'exercice. Epaulé par des comités scientifiques centraux, il est le cerveau scientifique de l'organisation par sa double mission de traduction :

- sur le plan scientifique des besoins d'ordre économique quelqu'en soit l'origine de définition ou de destination ;
- sur le plan pratique en déterminant les modalités et lieu de réalisation du programme : mission, centre de zone tropicale ou tempérée. Il distribuera les tâches entre unités de recherche et leur affectera les moyens nécessaires. Le chef de division doit donc être en relations suivies avec les chercheurs et les chefs de centre pour connaître parfaitement les conditions et possibilités matérielles, administratives, budgétaires locales.

*

* *

Au total, il apparait qu'une organisation cohérente de la recherche devra tenir compte des nécessités suivantes :

- implantation dans le milieu à modifier et point d'appui en zone tempérée ;
 - spécialisation impliquant des organes d'action spécialisés ;
 - couverture de toutes les disciplines scientifiques définies selon trois fonctions :
- recherche descriptive des conditions humaines et matérielles indispensables pour les études de mise en valeur sous forme de cartes et monographies ;

- recherche novatrice des voies nouvelles par exploitation dans le tiers-monde des découvertes scientifiques ;
- recherche à moyen et court terme des problèmes posés par la mise en oeuvre des plans de développement.

Dans quelle mesure les contingences préserveront ou modifieront-elles ces impératifs ?

*

*

*

CHAPITRE III

THEORIE DE L'INNOVATION

LA LOI DE FRAGMENTATION

A considérer la recherche située il ressort qu'elle obéit à un principe, que son évolution et son organisation s'ordonnent autour d'un phénomène qui remet en cause l'exigence de constance et de généralité : sa fragmentation. Cette réduction semble même lui être inhérente, et applicable dans le temps comme dans l'espace.

A) définition.

Sur le plan géographique, le phénomène ne signifie pas le resserrement des surfaces d'intervention de la recherche. Il explique que dans le tiers-monde et plus précisément sous les Tropiques, le point d'appui des recherches, leur point d'application, ne sera pas constitué d'entités géographiques globales comme le seraient des zones écologiques, mais de réductions : les unités de référence se limiteront aux espaces étatiques. La recherche s'ordonnera nécessairement en fonction de ces bases, elle devra se constituer à partir de chacune d'elles, reconstituer, répéter en chacune certaines structures d'organisation et de fonctionnement.

Dans le temps, cette fragmentation doit se concevoir par référence à une "période délai" subjective et non une "période-cadre" objective (1). On peut décomposer une durée, l'analyser selon deux procédés, interne et externe, subjectif et objectif. Dans ce

(1) A. MARCHAL, Systèmes et structures Thémis.

dernier cas, l'unité de temps est homogène constante (l'année, la décennie, le siècle par exemple) ; elle est une période cadre car elle est destinée à mesurer la durée d'écoulement du temps. Dans le temps subjectif, la période-délai, c'est l'attitude du sujet devant le temps qui est en cause, sa conception du temps. L'unité est psychologique, par conséquent, variable d'une personne à l'autre ; elle est mesurée par rapport au projet qui détermine les limites de la projection d'une action dans la durée. On parlera alors de court, moyen ou long terme.

Le sujet (Etat, organisation, groupe...) ne retient-il que ceux des projets qui exigent des délais de réalisation réduits? Sa vision du temps se contractera, les préoccupations se resserreront dans le temps. Le temps objectif sera alors fragmenté selon un processus interne et qui, mesuré extérieurement à travers les actions, sera réduit. Des réalisations à long terme pourront être engagées, mais elles seront rares et de ce fait ne constitueront pas le temps de référence, la mesure étalon. Le temps ici est donc défini par son contenu prédominant et non une enveloppe qui sert subsidiairement à en mesurer la valeur. En matière de recherche la fonction d'innovation est le critère de la période-délai. La prépondérance des recherches à court terme sur la recherche à long terme est la marque de la fragmentation du temps.

b) Caractères.

La fragmentation ainsi définie dans l'espace et le temps, il importe d'en préciser les caractères en la rapportant à d'autres notions proches.

Fragmenter signifie rompre un tout en des parts non nécessairement égales. Le verbe insiste moins sur la destination des éléments que sur la nature de l'opération : elle s'analyse en une cassure, une brisure (frangere = briser). Cette fragmentation de la recherche ne s'est pas réalisée en deux temps, le premier d'entre eux ayant vu la recherche exercée dans sa totalité. Elle lui est inhérente

car dès son application à l'outre-mer, la recherche a été limitée. Cette brisure se réfère par conséquent à la notion abstraite de recherche, un modèle en quelque sorte qui constitue le tout originaire par rapport auquel elle se définit. Cette fragmentation ne s'est pas réalisée sous l'effet d'un choc extérieur, violent et déterminant, provoquant une rupture (l'accession à l'indépendance des territoires d'outre-mer par exemple). Il est donc impossible de la qualifier d'éclatement, ou dislocation qui emportent l'idée de bris violent.

Si les évènements politiques ont pu accentuer une tendance préexistante, ils n'ont cependant pas conduit à un morcellement, voire un démembrement de la recherche. Comme le terme de partage, ces deux notions considèrent la prolongement de la rupture, les conséquences de la séparation, ajoutant l'idée d'attribution, de destination particulière, prolongée jusqu'à l'indépendance des parties. Chacune emporte les attributs du tout pour vivre par elle-même. En ce sens on peut parler de démembrement de l'empire colonial : chacune des nouvelles unités s'est constituée en personne distincte dotée de toutes les prérogatives attribuées à l'entité originaire. Ce n'est pas le cas de la recherche outre-mer car elle a maintenu une certaine cohésion, une certaine interpénétration des nouveaux éléments; n'en a pas fait des réductions.

Mais il serait excessif de qualifier d'une façon générale cette fragmentation de fractionnement. Dans cette forme de séparation les parties conservent un certain rapport avec le tout, en sont une fraction. Ces termes sont entendus quasi mathématiquement, quasi restrictivement. La partie exprimera une ou plusieurs unités du tout, l'unité sera le commun dénominateur de chaque partie et constituera le rapport de la partie au tout (2). La notion de division fait appel à une opération intellectuelle et prend un aspect abstrait, rigoureux qui la rend difficilement utilisable à notre propos. Appliquée au temps elle définit des périodes-cadre et ne servira qu'accessoirement

(2) on divise l'année en 365 unités, 7 unités constituant la semaine.

à marquer la progression d'un phénomène qui trouve son impulsion en lui-même. Pour utiliser pleinement la notice il faudrait découvrir dans la recherche ou des données analogues une cohérence interne, une structure (dans son sens discursif et non organiciste), il faudrait constituer en quelque sorte un modèle qui décèle "le système relationnel latent de l'objet" (3).

Pas davantage que pour la notion mathématique de division il n'est possible de qualifier cette fragmentation d'ensemble par le concept chimique de dissociation. Dans ce cas, référence est faite à un objet concret et non abstrait (ou du moins sa projection intellectuelle) défini dans sa substance, sa matière et non sa mesure. La dissociation s'analyse comme la désagrégation d'un corps en unités substantielles distinctes qui perdent tout rapport avec le tout dont elles sont issues et possèdent des caractères spécifiques (4). Appliquée à la recherche, une telle dissociation n'est pas intellectuellement inconcevable. La recherche aurait très bien pu et pourra prendre cette voie : chacun de ses constituants (recherche fondamentale, recherche appliquée ; recherche générale, recherche particulière etc...) se regrouperait et se localiserait dans un cadre différent strictement défini : la recherche appliquée serait uniquement privée, la recherche fondamentale publique, par exemple ; la première exercée par les Etats du tiers-monde, la deuxième par les Etats développés, etc...

Ainsi la recherche ne relève pas de la dissociation, ses unités géographiquement fractionnées conserveront chacune en proportions variables mais toujours présentes une part de ses substances constitutives. Il ne peut être question de fractionnement car on ne constate pas de rapport de proportionnalité entre les parties que subsidiairement. La fragmentation n'est pas assez cohérente, pas assez nette, quelque'en soit l'approche, pour permettre de la qualifier

(3) LEVY-BRUHL, Antropologie structurale.

(4) $H^2 O$ se regroupe en H et O .

plus précisément. Retenons que l'attraction du court terme et la "balkanisation" de la recherche sont les deux aspects du même phénomène.

Il n'est nullement paradoxal à propos de la recherche de dire en paraphrasant BERGSON que la durée s'exprime en étendue par projection du temps dans l'espace (5). Une recherche en effet aura d'autant plus de portée qu'elle se détachera davantage d'un espace dont les contingences cloisonnent le réel. D'autre part, elle exigera des délais de réalisation, une perspective à long terme lorsque, abordant les problèmes généraux et théoriques, elle intégrera un nombre accru de variables à l'équation qu'elle tente de résoudre. La recherche est un "espace-temps", ces deux dimensions varient dans le même rapport. C'est là qu'est le noeud de la recherche scientifique dans le tiers-monde. Le nationalisme à base territoriale tend à enserrer la recherche dans un cadre géographique limité et à réduire ainsi sa portée. Ce mouvement d'origine politique va à la rencontre d'une tendance d'origine économique qui fait prédominer la recherche dont le caractère est plus directement utilitaire, dont les résultats sont plus immédiatement utilisables. La recherche fondamentale est donc très vulnérable car elle est à la conjonction de puissants phénomènes qui chacun suffisent à l'écarter. Le problème sera de conserver sa dimension à la recherche.

*

*

*

(5) Essais sur les données immédiates de la conscience.

P R E M I E R E P A R T I E

LA FRAGMENTATION DE LA RECHERCHE

DANS LE TEMPS

I N T R O D U C T I O N

Méthodologie.

Si un phénomène se définit par l'approche que l'on en fait, la méthode retenue pour le cerner prend toute son importance quand il s'agit de qualifier une notion aussi peu saisissable que la fragmentation de la recherche dans le temps.

Il vient tout d'abord à l'esprit de comparer les éléments constitutifs du phénomène "recherche" - recherches fondamentale et appliquée - pour montrer comment la recherche appliquée prédomine. Cette comparaison par grandes masses doit faire appel à des éléments communs de mesure, ils ne peuvent être que d'ordre quantitatif. Mais appliqués à une notion abstraite on peut craindre que ces éléments de mesure ne soient trop superficiels, externes pour être valables et qu'en définitive ils n'en faussent la perspective. Il ne sert à rien de mettre en regard des chiffres aussi indiscutables (au premier abord) que les budgets, les effectifs quand on n'a pas défini les besoins réels de chacun des termes de comparaison. Il faut donc commencer par pondérer les éléments auxquels seront appliqués ces mesures. Il en résulte déjà un premier risque d'arbitraire. D'autre part, il ne faut pas croire que les catégories en cause sont nettement définies, objectivement cernables, qu'elles ont des caractères qui, les opposant nettement, les distinguent aisément. Il n'en est rien parce que le passage de la recherche fondamentale à la recherche appliquée est insensible : la recherche forme un continuum, un élément de cette continuité se définit par rapport à des extrêmes vers quoi il tend sans y parvenir.

Pour qualifier la prédominance du court terme on ne peut donc se contenter d'analyser les éléments extérieurement envisagés par comparaison de leurs masses, leur poids étant défini en valeur

absolue. Une démonstration pour être sincère doit aborder l'aspect interne des masses dont les caractères, derrière une même appellation formelle, peuvent différer, se modifier. Ces masses doivent donc être qualifiées eu égard à un modèle, un état idéal dont elles ne sont que partiellement pour n'être jamais complètement représentatives. Les éléments de comparaison ne sont plus alors dans une seule relation concrète, leur caractère situé n'est pas retenu comme donnée de référence. Chacun d'entre eux est au préalable intellectuellement rapproché de sa définition totale, du concept dont il est issu. La référence objective, matérielle se complète d'une référence abstraite.

Mais, puisque à défaut de stabilité les masses sont constituées d'éléments fluents, on peut et on doit considérer si leurs caractères ne se modifient pas, ne s'altèrent pas dans la durée. Il faut donc compléter l'analyse de statique comparative par une dynamique évolutive en introduisant un élément-tiers : le temps.

Cette nouvelle dimension doit permettre de déceler au cours de périodes, l'évolution du processus de fragmentation. Se définit-elle comme une attraction qui se développe progressivement ? Ou au contraire, loin d'être une progression linéaire, cette évolution ne prend-elle pas une forme sinusoïdale par ralentissement ou stabilisation à certains moments ? Il se pose alors un nouveau problème de définition du moment de référence qui doit être commun.

Le choix du temps d'arrêt peut se faire selon deux procédés. La référence peut être spécifique du phénomène étudié (la recherche). C'est le critère le plus rigoureux mais le moins significatif : il risque de n'être pas "parlant", de paraître arbitraire à qui n'est pas spécialiste. D'autre part, il peut paraître contestable de l'isoler d'un contexte qui influe voir détermine son sens et la vitesse de son évolution. La référence externe n'est donc pas moins légitime, elle est plus intéressante. Il se pose alors un problème de concordance. Un ensemble (le contexte) et ses éléments - dont la recherche - peuvent évoluer à des vitesses différentes selon leur plus ou moins grande rigidité ou sensibilité. Le terme du processus d'évolution, le moment caractéristique, pourra donc être différent.

En l'espèce, l'indépendance politique des territoires d'outre mer est nettement définie (1960) ; mais elle est l'aboutissement d'une évolution amorcée dès 1944 ; 1956 et la Loi-Cadre, c'est-à-dire l'autonomie interne, n'en sont qu'une étape. En matière de recherche, l'indépendance n'ajoute, ne modifie presque rien ; la Loi-Cadre est au contraire une date charnière. La structure "recherche" évolue plus vite car elle est très sensible à la tendance qui détermine l'évolution de l'ensemble, mais passé un certain seuil, elle s'alourdit en quelque sorte, n'enregistre plus ou très mal les impulsions que le système transmet à ses éléments constitutifs. Arrivée plus tôt à son terme d'aboutissement, la recherche se stabilise. Elle assimile, épuise les effets de l'impulsion originelle dans un mouvement endogène qui ne doit rien aux faits nouveaux.

Aussi, loin de retenir dans la détermination d'une période un phénomène particulier à la recherche, loin également de poser un terme extérieur à priori, nous définirons un temps commun à l'ensemble du phénomène dont relève la recherche, mais nous le caractériserons moins par son terme que par l'esprit dont il est issu. Nous dirons donc qu'à la période d'impulsion métropolitaine succèdera vers 1956 celle de l'initiative locale. Nous assisterons dans la première phase à la mise en place d'un système dont nous suivrons le développement au second temps. Cette analyse ne développera pas seulement la prédominance de la recherche appliquée sur la recherche fondamentale au cours de chaque période, elle constatera également une accélération du mouvement d'attraction d'une période sur l'autre. Pour ce nous devons qualifier les recherches en cause afin de savoir si elles répondent à leur appellation.

C'est donc à une analyse interne qu'il faudra se livrer (qui n'est pas loin de s'identifier à la qualification par le contentieux administratif des établissements publics selon la méthode des faisceaux d'indices). Il est évidemment délicat et hasardeux de préciser des intentions à travers des signes, interpréter des faits, transposer un concept dans le concret et, pour ce, attacher autant d'import-

tance à ce qui est qu'à ce qui est implicitement exprimé.

Caractéristiques.

A une époque où l'ampleur du phénomène scientifique dans l'évolution de la société n'avait pas été décelée, la recherche n'apparaissait pas comme le levier majeur de son développement. Elle s'orientait vers des extrêmes, étant soit libre, à recherche académique - soit directement concrète, portant sur des points très limités pour prendre un aspect immédiatement utilitaire et mériter à peine la qualification de recherche. Entre^{ces} deux concepts de la recherche il existait un véritable hiatus et l'aspect le plus concret des deux l'emportait naturellement. La vocation spéculative concentrée dans la recherche universitaire trouvait suffisamment à s'employer en Occident pour qu'elle prît un aspect quasi-résiduel dans les colonies.

La naissance de l'Union Française est une véritable explosion de la recherche. On n'a pas encore saisi toute l'importance de la novation qui se produit. Un fait extraordinaire est passé inaperçu, ce qui n'a pas permis d'apprécier à leur juste mesure les initiatives du Plan de développement. Pour la première fois on associe systématiquement la recherche au développement et on l'applique au tiers-monde à une vaste échelle. La recherche n'est plus ce luxe des pays développés et riches, elle n'est plus ce facteur d'allongement des délais justiciable d'un ralentissement d'évolution, et destiné à maintenir, voire soutenir un taux d'accroissement constant. Loin d'être une rente à verser pour éviter une crise, elle n'est pas non plus l'expression d'un monde artificiel totalement détaché de ses origines. La recherche devient l'instrument majeur du développement immédiat, accéléré, général et harmonisé de pays sous développés. Elle concerne autant le terme d'une évolution que son démarrage. Elle relève d'un optimisme, d'une confiance en l'avenir, raisonnés, et non plus instinctifs comme au temps de la première colonisation.

Devenue valeur stratégique, la recherche reçoit des moyens énormes, une attention soutenue, d'autant plus importants en valeur

relative que le pays a besoin de se reconstruire. S'il accepte en particulier de distraire des ingénieurs qui lui font si cruellement défaut, c'est qu'elle sent que son relèvement passe par celui de l'outre-mer. Il lui fournira à bon prix les matières premières, les ressources dont elle a un besoin pressant et important. Le principe libéral est pleinement vérifié au niveau macroscopique selon lequel l'intérêt particulier (la métropole) correspond à l'intérêt général (l'Union française à laquelle s'offre un marché privilégié).

Période unique qui voit concorder des intérêts fondamentalement opposés. Il se produit alors une inversion dans l'utilisation des recherches. Dans la perspective du Plan, la recherche appliquée, qui sert à développer les productions dont a besoin la métropole, se signifie par rapport à celle-ci et non plus par rapport aux territoires en eux-mêmes. Elle reçoit de ce fait une impulsion majeure. Inversement, la recherche fondamentale, qui avait été jusqu'alors conçue comme un prolongement de la métropole et plus généralement comme un complément de la science occidentale, est destinée d'abord aux territoires dont elle permettra le développement harmonisé à long terme. Accessoirement elle doit servir d'appui à la recherche appliquée sur les productions.

Si l'ensemble est quantitativement en faveur de la recherche appliquée, qualitativement il est équilibré : la recherche fondamentale est vraiment présente. Mais l'équilibre est plus complexe : il s'établit à un degré supérieur car les deux notions de recherche se sont rapprochées dans un mouvement convergent ; il ne s'agit plus de recherche libre mais orientée ; de même, une véritable recherche appliquée et non une simple recherche d'adaptation.

La marche des territoires vers l'autonomie puis vers l'indépendance va modifier la situation. La volonté de symbiose économique de l'Union Française perd de son poids, voire de son intérêt ; progressivement elle s'estompe. Les territoires tendent à former une unité économique, leur développement doit être considéré en lui-même. Total, il ne portera plus sur quelques points privilégiés, définis

par référence à une entité géographique externe. Toutes les ressources doivent être développées pour atteindre une plus grande indépendance et satisfaire par elles-mêmes le développement démographique. La perspective à court terme l'emporte du jour où les moyens sont comptés ; tout ce qui n'est pas directement utilitaire est superflu. La recherche fondamentale n'a plus de raison d'être, elle doit se mettre au diapason de la recherche appliquée. Il se produit alors un double déséquilibre au profit de la recherche appliquée : d'ordre externe et qualitatif par élimination de la catégorie "recherche fondamentale", interne et quantitatif par épanouissement de la recherche appliquée qui couvre des points écartés ou subsidiairement abordés dans la perspective liée du développement.

Ainsi, dans tous les cas, le cadre spatial informant le cadre temporel, le temps "court" l'emportera : dans le cadre élargi de l'empire ou de l'Union française, la recherche se conçoit par référence à la métropole surtout ; aux dépens de la recherche fondamentale dans le premier cas, au bénéfice de la recherche appliquée dans le deuxième. Dans la perspective autonomiste, la recherche se conçoit par référence à un cadre géographique restreint qui uniformise les étalons, élude une catégorie. Cette réduction progressive de la recherche fondamentale à l'échelle de la recherche appliquée est possible à présent qu'elles forment une continuité et sont assez proches.

*

* *

TITRE I

L'IMPULSION METROPOLITAINE

C'est pendant la guerre que les fondements de l'organisation de la recherche ont été posés. Le mérite des hommes de 1945 est de l'avoir développée, en la replaçant dans la perspective élargie du plan de développement des Territoires d'Outre-Mer. De là résultent les

caractères de la recherche : une intervention intégrée qui en définit les buts (recherche orientée vers le développement) ; une action concertée qui en définit les modalités : la recherche sera le fruit d'une conjugaison d'origine et de nature diverses.

1°) Le développement des territoires exige la participation de tous les agents économiques à cette tâche immense ; par une action concertée les efforts seront associés et coordonnés. Les territoires et la métropole sont ~~tous~~ deux unis. Le préambule de la constitution du 27 Octobre 1946 déclare que "l'Union Française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité".. "Le plan consacre la solidarité de la métropole et des territoires d'outre-mer", déclare le rapport général sur le Plan ; il "institue une communauté d'efforts de tous les Territoires", par ses objectifs, dans ses moyens surtout : cette contribution s'effectuera chaque fois que possible en argent. "Si, d'autre part, la métropole entend supporter au début la plus large part des équipements sociaux, il est juste que le territoire assume l'essentiel des équipements économiques". De toute façon, "le territoire devra être en mesure au terme du plan d'assurer sur des ressources accrues l'entretien des équipements et le fonctionnement des grands services sociaux et de relever l'effort consenti initialement par la métropole".

Le plan se réalise par distribution des tâches entre puissance publique locale et métropolitaine, "c'est pour atteindre les objectifs de production les plus élevés qu'il organise un effort concerté de l'administration et des entreprises". La puissance publique interviendra puissamment mais pour seconder l'impulsion privée dans toute la mesure du possible ; celle-ci sera encouragée, suscitée, soutenue partout où elle est susceptible de s'exercer. A son égard, l'administration jouera le même rôle que la métropole envers les territoires : engager le mouvement, l'orienter pour s'effacer progressivement. Ainsi s'explique une certaine concordance des modalités

d'intervention avec le régime corporatiste antérieur ; S'inspirant de certaines structures, les reprenant parfois, l'administration maintient un cadre économique libéral sur lequel elle exerce un contrôle dont le fondement est technique s'il n'est plus idéologique, mais dont les modalités pratiques ne varient guère. Cet appel à l'initiative privée, qui est un des fondements du Plan, se conçoit même pour la recherche.

2°) La recherche précédera ou accompagnera l'action économique : "la recherche scientifique permettra de compléter nos connaissances sur la structure des territoires et leur vocation humaine et physique", commentait le premier rapport de la commission de modernisation des Territoires d'outre-mer. C'est pourquoi, "dans certains domaines, le plan fait d'abord porter l'effort sur la recherche et la prospection afin de constituer une base solide pour le développement de la production". Car il faut bien constater "qu'après plus d'un demi siècle d'efforts de prospection, les possibilités demeurent imparfaitement connues ; c'est que la prospection - inspirée d'ailleurs beaucoup plus de préoccupations commerciales que par un souci de mise en oeuvre systématique - s'est exercée presque toujours avec des moyens notoirement insuffisants".

C'est en raison de cette absence d'inventaire systématique que le premier plan de modernisation et d'équipement des territoires est, dans certains domaines, un plan de recherches et d'études d'avantage qu'un plan de développement immédiat. Aussi la recherche fondamentale interviendra au même titre et avec des moyens non moins importants que la recherche appliquée, dans le même esprit surtout : "dans tous les cas, recherche générale et recherche technique seront poursuivies en étroite liaison et avec la préoccupation constante de mieux utiliser les ressources et améliorer les rendements". La recherche fondamentale - de base - ne sera pas seulement un complément de la recherche appliquée, elle en sera parfois même le support.

*

*

*

CHAPITRE I

LA RECHERCHE APPLIQUEE

Les recherches appliquées ne doivent pas être envisagées comme un tout lorsque l'on s'attache à leur objet. Elles concernent les ressources les plus diverses ; de leur point d'application il sera possible de dégager une conception du court terme plus ou moins contraignante.

Un investissement sur des productions d'exportation en place ou assurées de leur extension est d'un rendement, voire d'une rentabilité plus immédiats, plus évidents et certains que des recherches sur des productions traditionnelles, encore à usage local. Or ces dernières ne sont pas nécessairement moins intéressantes économiquement. Elles pourront être commercialisées pour constituer de nouveaux revenus, en diversifier l'origine lorsque la recherche aura levé les obstacles qui peuvent s'opposer à leur développement. C'est son rôle créateur précisément de dégager les potentialités du donné, d'en déceler les ressources latentes. Les productions d'exportation n'étaient-elles pas et ne continuent-elles pas d'être vivrières bien souvent ? Ne porter son attention que sur des points déjà reconnus et consacrés, c'est risquer en quelque sorte de figer les sources du développement d'un pays, d'en limiter l'horizon.

Or il ressort de l'étude du fondement de la recherche appliquée, qu'à l'origine et pour des raisons accidentelles, sa conception était "intensive".

SECTION I

FONDEMENTS DU SYSTEME

Les bases du système élaboré en 1945 ont été définies, pendant la guerre et intégralement maintenues à la Libération. Il faut donc s'expliquer comment le mouvement né d'une situation conjoncturelle particulière n'est pas mort avec le régime qui l'avait provoqué et orienté dans un sens corporatiste ; comment a été conservée dans le cadre de l'Union-Française une fonction de recherche définie dans la perspective impériale.

I - Fonction de la recherche.

Les premiers rapports économiques entre l'Occident et les pays de colonisation se sont établis sur le plan commercial et ont évolué vers la constitution d'un système d'échanges souvent désigné par l'expression de pacte colonial. La capacité productive, la puissance des métropoles est assise sur les réserves en matières premières du domaine colonial, végétales et minérales. L'économie coloniale est fondée sur un courant d'exportation en direction de la métropole. Les besoins de la métropole en déterminent par conséquent l'orientation. L'exploitation des ressources se fait par des personnes privées ou du moins à leur profit, dans le cadre de la loi de l'offre et de la demande selon la thèse libérale. Elle ne peut donc porter que sur des secteurs limités.

La disparition de la notion d'empire, à laquelle se substitue celle d'Union-Française en 1946, n'a pas pour autant éliminé la liaison privilégiée ni modifié les rapports de complémentarité économique

entre la métropole et les possessions ultra-marines. Elle les accentue même en les complétant, en les enserrant dans une armature juridique nouvelle. Le développement intégré de l'Union Française postule des relations bilatérales de réciprocité et non. plus à sens unique. La communauté de biens se réalisera dans une communauté de développement qui conduira à une communauté de bénéfice. "L'Union économique française (est) le gage même de l'Union politique française" (1).

Au stade actuel de leur évolution les territoires d'outre-mer doivent rechercher leur prospérité dans une économie d'échanges que le Plan précisément est destiné à renouveler et accélérer : "A l'origine le mouvement métropolitain fournira en majorité des biens d'équipement et de consommation et les territoires exporteront en majorité des matières premières" ; leur apport se concentrera "là où le sol et le climat multiplient leur personnalité". Telles sont les "missions" respectives des "pays évolués et des pays jeunes". Si donc, par ses objectifs, le Plan "doit en premier lieu répondre pour chaque territoire aux aspirations des populations autochtones, il doit relever aussi d'une conception d'ensemble qui assure l'harmonie des plans locaux entre eux et avec celui de la métropole. Une orientation de la production locale vers des débouchés étrangers ne doit pas faire perdre de vue que le marché intérieur de l'Union française constitue toujours, en cas de crise, un marché de repli".(1)

La situation économique à la Libération est la parfaite illustration de la valeur et de l'ampleur de ces liens, elle leur donne une justification et un élan nouveaux. La guerre a rompu les liens privilégiés entre la métropole et ses territoires d'outre-mer du fait de leur isolement ou de leur rattachement économique aux puissances alliées. Le caoutchouc d'Indochine est passé aux mains nipponnes, l'Afrique équatoriale française et le Cameroun, le sud de l'Afrique du Nord ont vendu aux Anglais la totalité des oléagineux

(1) Premier rapport sur le Plan, 1948.

et coton produits, une part importante de leur café et de leur bois. L'Afrique occidentale française et le Togo seuls sont restés sous la dépendance du gouvernement de Vichy mais leurs contacts difficiles avec la France ont été des plus restreints, et leurs exportations se sont réduites de trois quarts. L'arrêt des importations de riz d'Indochine au Sénégal conduisit les agriculteurs à développer les cultures vivrières au détriment de cultures d'exportation dont les revenus d'ailleurs sont inutilisables dans une économie de guerre. D'une façon générale, les produits d'exportation ont été ramenés au début de la guerre au niveau des cours mondiaux par arrêt d'une politique de soutien née lors de la crise de 1930. Il en est résulté un choc brutal dans les colonies et l'impossibilité de concurrencer les produits étrangers cultivés dans de meilleures conditions.

La France souffre directement de cet handicap : les productions coloniales sont inférieures à l'avant-guerre alors que ses besoins sont accrus. La pénurie de matières premières l'oblige à se procurer à l'étranger des ressources complémentaires, à les payer en devises fortes alors que ses réserves sont nulles. La clé du développement de l'Union Française passe par l'accroissement des productions des territoires. L'accroissement de leurs exportations en produits de base leur procurera des ressources importantes dans des conditions privilégiées, leur garantira d'un marché important, assurera le développement et l'indépendance de la France. Les moyens mis en oeuvre doivent être importants, mais parfaitement adaptés pour éviter tout faux pas. Ils passent par la recherche.

"... quelque soit la doctrine économique dont on est partisan - économie libre, économie dirigée, économie planifiée -, quelque soit le régime que l'on adopte - autarcie ou liberté de la production et des échanges -, une nécessité s'impose à tous : produire mieux, de meilleure qualité, à moins cher... La rationalisation seule... ne mène pas à ce but, si l'on n'y a pas inclus une organisation convenable des recherches scientifiques, notamment de celles qui concerne la biologie... Cette organisation est tellement essentielle qu'il fallait l'établir, qu'il faut la maintenir". (1b)

(1b) CAYLA, Congrès de la Recherche scientifique. PARIS 1937.

2 - Structures de la recherche.

La réduction de l'aire coloniale de production a conduit Vichy à appuyer un mouvement qui portait certains groupements professionnels à rationaliser les productions et intensifier l'exploitation des plantations. Ils se fondaient sur les résultats étonnants et rapides que des planteurs groupés avaient obtenu dans l'entre deux-guerres en Indonésie et en Malaisie par l'introduction de méthodes scientifiques et techniques dans la culture. Cette intervention dans la cadre d'organismes spécialisés chacun sur un groupe de culture (en particulier pour le caoutchouc et l'huile de palme), émanant de la profession, avait été mise en valeur lors du Congrès de la recherche scientifique dans les territoires d'outre-mer en 1937. N'était-ce pas le meilleur moyen de lutter contre la crise ?

Un arrêté ministériel de 1942 (2) autorise la création d'organismes de recherche dans le cadre des groupements professionnels coloniaux (3). L'Institut de recherches pour les huiles de palme et oléagineux était déjà créé (4).

(2) 3.9.1942. JORF, 8.9 p. 3071.

(3) Créés par Loi du 6.12.1940 JORF p. 6214.

(4) Son objet était ainsi défini :

- "1- Entreprendre toutes études, recherches, expériences et opérations concernant tant les procédés de culture, d'extraction, de préparation, de traitement et de transformation des huiles de palme et oléagineux dans les colonies françaises, protectorats et territoires sous mandat français que les moyens propres à faciliter leur emploi et à en augmenter la vente...
- 2- collaborer techniquement à l'ensemble des opérations intéressant la production et la vente des huiles de palme et oléagineux.
- 3- Mener une action de propagande et de soutien par tous les moyens appropriés, tant auprès des producteurs qu'auprès des usagers". Statuts art. 2.

L'institut était organisé en association de la loi de 1901, mais étroitement contrôlé par la puissance publique. Parallèlement se créaient sous la même forme des Instituts de caoutchouc, du coton, des fruits et agrumes. A l'exemple des Instituts étrangers, ils devaient être alimentés par des taxes professionnelles perçues à la production.

L'expérience fut trop brève pour avoir reçu même un commencement de réalisation. L'Institut sur les fruits ne déposa pas ses statuts, seul l'institut sur les oléagineux mit au point des monographies descriptives et systématiques des diverses espèces végétales productrices de matière grasse.

En 1945 quitus est donné à ces créations qui sont destinées à prendre un rôle stratégique dans le développement de l'outre-mer.

Statutairement, le mode de groupement sous forme d'association est conservé, mais la tutelle administrative est allégée bien que ces organismes prennent un aspect public manifeste, tant envers la métropole que les territoires, par leur rôle et les moyens publics auxquels il devront faire appel pour se développer. Le Ministère de la France d'outre-mer, placé à la conjonction des deux ordres de compétence territoriale, aurait pu songer à en prendre la gestion. Il se refuse d'abord à en faire des services administratifs car il n'est pas même question de leur accorder une personnalité publique. Un large courant d'opinion se manifeste contre certaines formes de gestion étatique jugées périmées car lentes, lourdes et inefficaces. Il n'est pas moins puissant outre-mer qu'en métropole où, lors des nationalisations, le principe d'étatisation est rejeté (5).

(5) C'est une politique du Ministère que l'exercice personnalisé d'actions dont il a la charge : on le verra constamment et dans toute la mesure du possible agir par personne interposée sur lesquelles il conservera une simple tutelle. Aussi, dans un mouvement si soutenu et accusé de démembrement administratif, les points maintenus en gestion directe ne sont que plus significatifs.

Pour donner toute sa vigueur et son ampleur à l'action de recherche, pour l'assurer d'une orientation pragmatique, il est nécessaire qu'elle trouve un appui avant tout privé, qu'elle relève des groupements intéressés et prépondérants dans l'économie locale, qu'elle soit dans toute la mesure du possible indépendante d'une gestion administrative dont les carences et insuffisances sont depuis longtemps dénoncées et connues (6). C'est pourquoi, sauf exception tardive, la puissance publique se refuse d'appliquer aux Instituts de recherche le statut de société d'Etat, dont le régime juridique est de droit privé, et qui, à se référer aux termes de la loi instituant le Plan de développement, devait être de droit commun. Il écarte même la forme de société d'économie mixte qui permettait d'associer étroitement utilisateurs et bénéficiaires de la recherche, puissance publique et privée dans un même cadre juridique. Le financement de la recherche ne devait-il pas être uniquement privé ?

Financièrement, il s'agit de développer les productions existantes dont le niveau est inférieur à l'avant-guerre et les besoins accrus. Puisqu'elles sont assurées d'une rapide et importante expansion, il sera possible de dégager, des revenus supplémentaires ainsi créés, un fonds de recherche. Le procédé est d'autant plus légitime que les exploitants et commerçants en seront les premiers et principaux bénéficiaires. Aussi les Instituts pourront-ils être alimentés comme prévu originairement : par des taxes à l'exportation, droits de sortie qui ont un caractère de taxe professionnelle plus que de taxe fiscale. Le système amorcé, sa mise en route assurée par l'aide publique, il pourra fonctionner en circuit fermé, se développer de façon endogène.

Fonctionnellement, cette structure se définit donc par un courant d'échange intense entre les territoires et leur métropole. Elle forme un ensemble parfaitement cohérent dont les éléments

(6) cf le Congrès de la Recherche scientifique de 1937 qui en fait un leit-motiv.

solidaires sont complémentaires. Sa portée est limitée puisqu'elle ne concerne que des cultures d'exportation déjà assez développées ou en voie de développement rapide : elle est inapplicable à des productions d'ordre interne, ou externes mais nouvelles ou insuffisantes pour atteindre le seuil qui permet d'alimenter une action de recherche grâce à quoi elles pourront se développer rapidement. Mais cette structure correspond précisément aux nécessités de l'heure. Sa rigidité est le prix de son efficacité. Par sa base professionnelle, l'ensemble est cloisonné, il est constitué d'autant d'Instituts que de groupes de production à développer. N'est-ce pas libérer d'autant l'administration et lui permettre de porter son attention sur des recherches dont l'aspect est moins utilitaire - recherche fondamentale - ou la portée moins commerciale - cultures vivrières ?

SECTION II

RECHERCHES SUR CULTURES D'EXPORTATION

Même dans le cadre des cultures d'exportation, on constate un déséquilibre. En raison de la conjoncture économique et politique, la notion de court terme est fondée sur des besoins pressants, immédiats. Elle conduit à négliger des domaines dont la rentabilité est assurée mais dont le délai de maturation déborde les perspectives quadriennales du Plan. L'économie conserve ainsi son aspect traditionnel d'échange, d'exploitation (optimale certes et non plus maximale) mais non pas de création à proprement parler.

a) Deux secteurs de production étaient à considérer avec la plus grande attention : les oléagineux et les textiles.

1°) La France est directement touchée par la disette mondiale en corps gras. En 1948 les exportations mondiales d'huile de palme sont tombées à quatre vingts pour cent du niveau d'avant-guerre. Or l'Europe doit en importer près de 900.000 tonnes en 1950, soit près d'un tiers de plus. En 1939 l'Afrique Occidentale Française produisait 935.000 tonnes d'arachide en coque et en exportait 650.000 tonnes;

en 1950, sa production est évaluée à moins de 700.000 tonnes. Or le potentiel colonial est immense. Les efforts portèrent sur deux points les plus immédiatement accessibles.

On s'attache d'abord aux palmeraies qui couvrent des millions d'hectares en Afrique. La productivité incomparable du palmier à huile, ses possibilités d'exploitation intensive et rapide ont été assez démontrées par l'essor prodigieux des palmeraies d'Extrême-Orient, et les résultats spectaculaires du Congo belge. Si les palmeraies d'Afrique française donnaient lieu à quelque activité c'était uniquement pour les besoins alimentaires des populations dont elles étaient la propriété et parce que dans certaines régions la cueillette présentait la seule source de revenu des habitants. Dans la majorité des cas, les Elaeis étaient abandonnés à eux-mêmes, envahis par la brousse ou brûlés lors de la préparation des terrains destinés aux cultures vivrières. Dès 1946, l'Institut de recherches sur les huiles et les oléagineux (IRHO) s'attaquait à la rénovation de la palmeraie naturelle. Il recevait pour son action trois stations des services administratifs de l'agriculture outre-mer. Il était chargé, en outre, d'équiper huit huileries modernes d'extraction d'huile, financées par le FIDES afin d'accroître leur qualité et quantité. Leur capacité initiale de 16.000 tonnes pouvait être portée à 24.000 tonnes.

L'arachide, dont le cycle d'évolution est court, doit permettre l'augmentation rapide de sa production. Son développement se heurte à de graves problèmes au Sénégal, son principal producteur. Les cultures faites dans le seul but de fournir des matières premières aux huileries métropolitaines ont épuisé successivement les régions du Sénégal, créant un désert sur leur passage et entraînant la mise en exploitation des terres intérieures, ce qui est un contresens économique. Il faut donc rationaliser les méthodes culturales et réaliser le développement de la production, davantage par l'augmentation des rendements que par accroissement des surfaces. C'est pourquoi on pense y parvenir par l'extension progressive de la culture mécanique sur 40.000 hectares à l'exemple de l'effort britannique au Tanganika. A cet

effet, il est créé une société dont le capital est public à quatre vingt dix pour cent • la Compagnie Générale des Oléagineux tropicaux (C.G.T.O.). Les essais divers, particulièrement en Casamance (Sénégal) furent assez rapidement concluants pour que l'IRHO abordât ce secteur en 1949.

2°) Le déficit des textiles n'est pas moins grave. En 1947, les territoires d'outre-mer fournissent huit pour cent des besoins de la France alors que l'Afrique Equatoriale Française est une zone de production naturelle. Les achats de coton à l'étranger représentent un cinquième du déficit de la balance commerciale, quelques deux cent cinquante millions de dollars, monnaie de compte. Au surplus, le coton est pour l'agriculture métropolitaine, le type même de culture non concurrente et offre de nouveaux débouchés à l'industrie textile dans les territoires d'outre-mer où les achats de cotonnade constituent un élément essentiel des dépenses des populations. Son développement n'en est pas moins intéressant pour les territoires : le coton n'est pas une culture épuisante, il est un élément stabilisateur car l'extension de ses surfaces de production permet le développement par assolement des cultures vivrières. Enfin, culture familiale, il procure des revenus aux populations indigènes ainsi intégrées à l'économie de marché.

Un fonds d'encouragement à la production textile est créé. L'Institut de recherche sur le coton et les textiles (IRCT) à son tour prend le relai des services administratifs (7).

-
- (7) Il est chargé : " d'entreprendre dans tous les territoires d'outre-mer toutes études, recherches, prospections et expériences sur le coton et les autres plantes à fibre en vue d'améliorer leur culture ou leur exploitation, ainsi que les procédés d'extraction, de préparation et de transformation des fibres...
étudier les débouchés de ces fibres et engager toutes recherches pour accroître leur consommation ainsi que celle des sous-produits et dérivés et favoriser leur emploi ;
mener par tous les moyens appropriés une action de propagande auprès des utilisateurs."

Une société d'économie mixte le complète pour vulgariser les résultats sur des productions qui se font en milieu indigène, la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (C.F.D.T.).

3°) Les oléagineux et textiles constituaient les deux points d'application majeurs de la recherche. Ils avaient l'avantage d'intéresser tant la métropole que les territoires en raison de leur mode de production direct par les indigènes auxquels ils apportaient une base alimentaire importante (oléagineux) et une source de revenu appréciable. Enfin ils sont complémentaires : le coton intéresse d'abord l'Afrique Equatoriale Française, tandis que les oléagineux l'Afrique Occidentale Française (principalement le Soudan et le Sénégal).

Le maintien de l'Institut des fruits et agrumes parait a priori beaucoup moins justifié. La création de l'Institut avait été préconisée au début de 1942 par la Fédération des Fruits et agrumes coloniaux pour promouvoir des cultures assez négligées quoique d'un puissant intérêt économique. Sa justification corporative était évidente mais sa justification publique était-elle aussi manifeste ? La Commission de modernisation des territoires le plaça en deuxième urgence après les textiles et oléagineux. L'Institut devait s'intéresser d'abord aux bananes, culture tardive, dont la métropole importait 178.000 tonnes en 1938 et dont la consommation s'élevait à 275.000 tonnes en 1954, soit près de la moitié de la valeur totale des corps gras. Mais l'Union française alimentait presque complètement la France dont les importations des Canaries ne constituaient que de faibles dépenses. D'autre part, la culture industrielle et intensive du fruit n'intéressait pas directement la population locale.

Si l'IFAC fut maintenu, il semble que c'est parce que ses recherches intéressaient également les Départements d'outre-mer, que le système de financement à la production paraissait suffisant et pouvait être aisément complété par un financement corporatif : cotisation des planteurs puisque la culture était industrielle. L'apport

public pouvait donc être des plus limités dès l'origine (8).

b) Toute la recherche appliquée se concentra sur ces trois points, les seuls qui, en fait, pouvaient répondre aux exigences a priori du système. Il n'est pas surprenant, et il est significatif, que l'Institut de recherches sur le caoutchouc en Afrique (IRCA) n'ait pas été maintenu. Les plantations récentes d'Afrique ne pouvaient en aucune façon satisfaire aux besoins métropolitains (9) et l'Institut aurait du faire appel à un financement public. Seules des considérations de sécurité nationale auraient pu justifier la constitution d'une réserve de caoutchouc en Afrique.

Non moins caractéristique des limites du système est le cas des recherches forestières. Tandis que les besoins européens en bois étaient importants, que la France se voyait reprocher à divers congrès internationaux en 1946 et 1947 de négliger un domaine forestier de cent millions d'hectares, il fallut attendre 1949 pour décider la puissance publique lorsque la Commission de modernisation des Territoires d'outre-mer demanda la création immédiate d'un Institut de recherche forestière sous forme de Société d'Etat.

C'est ainsi que la section technique forestière de la direction de l'agriculture du Ministère de la FOM devenait Centre Technique forestier tropical (CTFT).

Cet organisme ne pouvait fonctionner au moyen de taxes à la production en raison de la faiblesse des exportations de bois. Mais l'insuffisance de la demande était due à la difficulté d'utilisation des bois, que seule la recherche technique pouvait surmonter. On se trouvait ainsi dans un cercle qui faisait apparaître l'insuffisance

(8) L'accroissement de ressources que ces recherches permettraient de réaliser au profit des territoires producteurs ne pouvait être qu'un argument subsidiaire car il était tout aussi applicable à des productions comparables comme le café dont les exportations par l'UF ne répondait pas entièrement aux besoins métropolitains et constituaient une source de revenu très intéressante pour l'économie de presque tous les territoires.

(9) Exports : 3.000 tonnes en 1938, dix fois moins dix ans plus tard.

du système. Le Centre dut s'alimenter à la section générale du FIDES dont le financement était uniquement assuré par la France. Cette anomalie était toutefois de portée réduite. Les recherches s'effectuant sur échantillons ou sur un matériel en place, une infrastructure métropolitaine suffit au départ.

Alors que les investissements pour le Centre s'élevaient à trois cents millions de 1947 à 1954 (utilisés dans le cadre de la section technique) les trois Instituts spécialisés relèvent à eux seuls pour deux mille trois cent trente millions. Les dépenses de fonctionnement confirment cette prédominance (19).

SECTION III

LES RECHERCHE SUR PRODUCTIONS D'ORDRE INTERNE

Les ressources internes - animales et végétales - sont aussi fondamentales pour les territoires que les cultures d'exportation car elles assurent la subsistance de leurs habitants. A ce titre elles couvrent d'importantes surfaces et intéressent directement les populations. Cependant elles constituent un domaine annexe pour la recherche en raison de la difficulté de diffusion des résultats. Elle ne les touchera qu'accessoirement par des recherches d'ordre général qui concernent tout un ordre de production. Ce dernier procédé, indirect, est très important car il permet de déceler les points qui sont susceptibles d'être économiquement développés. Sa part dans la recherche est donc un signe qui permet de mesurer parfaitement la valeur du court terme. Mais le rattachement administratif de ces recherches, qu'implique leur caractère nécessairement désintéressé, ajoute un obstacle à leur conduite.

I - Les recherches directes spécialisées = l'obstacle humain.

En matière animale, si l'élevage représente une des grandes richesses potentielles des territoires, son exploitation se heurte à des barrières difficilement surmontables à court terme. Aux limitations d'ordre naturel (faiblesse des surfaces d'expansion, patho-

(19) cf infra tableau général.

logie chargée, faiblesse du rapport bétail-surface, sous-alimentation) il faut ajouter des éléments d'ordre humain et économique : ségrégation des populations pastorale , économie pastorales frustes et sommaire visant à multiplier les effectifs, à réaliser un cheptel de croît et non de rente, commercialisation anarchique des produits entraînant de sévères pertes, dévalorisation des produits animaux par absence de conditionnement. La recherche doit donc s'intégrer à une chaîne d'interventions qui considèrent, en fait, l'économie globalement.

De même en matière végétale, les cultures vivrières sont familiales d'origine et de destination car leurs produits sont utilisés pour une consommation familiale. Elles sont dispersées, individualisées, fragmentées et de faible étendue. Si les cultures d'exportation sont rarement industrielles, et leur exploitation également familiale, elles sont cependant groupées sur de grandes surfaces. Il est par conséquent possible d'engager des actions coopératives, d'encadrer les populations pour en obtenir un comportement unifié et appliquer des méthodes rationnelles. D'autre part et surtout, les productions vivrières étant destinées à une consommation familiale ou au plus à un commerce local, sont soustraites au circuit monétaire, ne relèvent pas de l'économie d'échange. Les récoltes ne se traduisant pas dans la plupart des cas par une rentrée d'argent, l'agriculteur est peu enclin à engager des dépenses nécessaires à leur amélioration. D'ailleurs, il n'en voit pas l'utilité car, accoutumé à des rendements constamment faibles, il les considère comme normaux, apprend à s'en contenter et à ne pas s'interroger sur leurs fluctuations.

La recherche dans ces domaines risque donc de conduire à une accumulation d'innovations sans portée pratique (10). A défaut de circuit intégré (production, recherche, production) la recherche ne

(10) L'amélioration génétique des productions est la plus concevable pour répondre à ces problèmes humains et techniques. Mais longue et coûteuse, elle ne se conçoit que pour des grandes masses et dans une économie monétaire. (Ainsi du développement du coton en Afrique Equatoriale Française) pour dégager de l'amélioration des productions le supplément de revenu nécessaire au financement de la recherche.

peut trouver ses moyens que dans une impulsion extérieure désintéressée, à fonds perdus à première vue, car ses effets ne sont pas identifiables.

C'est pourquoi l'intervention métropolitaine en matière de cultures vivrières fut nettement localisée en un domaine qui permettait d'échapper à ces contraintes. Elles porta sur le riz qui est le féculent de base d'une part grandissante de la population.

L'Afrique connaissait un net déficit de la production rizicole surtout en Afrique Occidentale Française où le riz était devenu une denrée vivrière essentielle dans les régions adonnées aux cultures d'exportation, au point que l'importance de ces dernières pouvait être directement fonction du ravitaillement en riz (au Sénégal par exemple). Madagascar pouvait en faire une nouvelle matière d'exportation. Ce point d'application quasi exclusif se justifiait d'autant plus que la riziculture pouvait évoluer vers une forme agricole plus rationnelle, plus intensive et stabilisée par extension de la riziculture irriguée (ou de plaine) se substituant à la culture sèche (en pente), primitive, extensive et dévastatrice. Dans ce domaine la recherche avait une part réduite. Si l'utilisation de variétés sélectionnées et de fumure minérale avait un effet important, les perfectionnements de la technique agronomique tenaient davantage d'un aménagement des terres pour normaliser le régime hydraulique.

L'action sur les autres productions était difficilement concevable dans le cadre politique d'alors. Elle aurait accentué l'impression de dépendance par les contraintes humaines qu'elle aurait exigé pour avoir une portée. Les méthodes techniques de culture ne seront pas adoptées et observées spontanément par les particuliers. Pour les faire accepter il est nécessaire de les compléter par une planification stricte et des méthodes autoritaires, c'est-à-dire d'utiliser un appareil d'Etat. Une telle contrainte ne peut être acceptée ou du moins respectée que si elle a même origine que ceux sur lesquels elle s'exerce. Seule l'indépendance des Etats nou-

veaux (11) permet d'appliquer "des techniques administratives et policières extrêmement rigoureuses" et pourtant indispensables. Il est significatif qu'un Institut des cultures vivrières était créé en 1960 seulement, en même temps que l'indépendance des Etats qui complétèrent son action par un encadrement local des cultivateurs.

On ne pouvait songer atteindre les productions internes qu'en confondant leurs recherches avec des recherches d'ordre général qui recouvrent un ordre global de phénomènes et dont les résultats sont susceptibles d'une extrapolation plus ou moins vaste et variée. C'était même le seul moyen pour les recherches animales.

Destinée à couvrir un intérêt général, la recherche ne peut être que publique, administrative même. Il en résulte des caractères spécifiques qui l'opposent totalement aux recherches d'ordre externe.

2 - Les recherches indirectes générales : l'obstacle administratif.

1) Effectivement, la dépendance administrative des recherches d'ordre interne et leur ancienneté du fait de leur caractère de service public (assurer la subsistance des populations) est de premier trait caractéristique qui les oppose aux recherches sur les produits d'exportation.

a) A la fin du siècle dernier était créé près de Paris à Nogent sur Marne un jardin colonial inspiré du Jardin des Plantes. Il était destiné à l'amélioration des plantes utilisées dans les colonies. Il devenait Institut national d'agronomie coloniale en 1922. L'Institut releva constamment des services administratifs du Ministère des colonies (12). Jusqu'en 1955 l'Institut fut régi par un texte de 1940 qui en avait fait une section technique d'agriculture tropicale (13). Elle devait être le centre d'information technique et

(11) ELLUL Technique ou l'Enjeu du siècle p. 100.

(12) Sauf de 1922 à 1939 où il fut établissement public administratif associé à l'école d'agriculture tropicale.

(13) Décret du 30.5.1940.

agricole du département ministériel et des services techniques de chaque territoire dont elle devait coordonner, guider, contrôler et diffuser les travaux.

b) En 1928 était votée une proposition de loi ^{portant} ~~par~~ création à l'Ecole nationale vétérinaire d'un Institut de médecine vétérinaire exotique (14). L'Institut était réintégré au ministère des colonies en 1939. En 1948, une loi créait l'Institut d'Élevage et de Médecine Vétérinaire des Pays Tropicaux (IEMVT) chargé "d'entreprendre et coordonner toutes les études et recherches techniques nécessaires au développement et à l'amélioration de l'élevage dans les territoires relevant du ministre de la FOM" (15). Mais les textes subséquents portant organisation de l'Institut et fixant la situation du personnel ignoraient de façon délibérée l'autonomie d'un Institut créé contre la volonté du ministère des Finances.

2) Dès que l'on va plus avant dans l'étude de ces deux secteurs, on les découvre enveloppés de paradoxes. Les plus anciens, ils n'ont pas été corrigés par le mouvement de 1940 - 1945. Or leur organisation laisse amplement à désirer. De surcroît, alors que cette organisation possède tous les éléments d'une structure efficace, ne relève que de l'administration, elle ne reçoit pas les quelques moyens nécessaires pour lui donner vie. Complément naturel des créations de 1945 elle est abandonnée à elle-même pour ne jouer plus qu'un rôle résiduel. Pourquoi donc, la puissance publique n'a-t-elle pas voulu donner une importance que l'ancienneté et rôle des intérêts en cause semblaient devoir leur accorder ?

Ces deux ordres de recherche auraient pu constituer par leur organisation des structures-pilotes en préfigurant la distribution étoilée du centre général métropolitain sur lequel prennent appui les unités locales de recherche. La coordination, l'unité d'impulsion

(14) Loi du 20.2.1928 JORF 4.2.1928.

(15) Art. I Loi 48 951 du 8.6.1948.

de la recherche, sa continuité pouvaient être d'autant plus aisément et mieux assurés que ces organismes formaient également le personnel destiné aux recherches dont ils avaient la charge.

En fait, ils sont bien davantage la préfiguration d'une structure démembrée caractéristique de l'indépendance politique prolongée jusque dans la recherche. Ces services publics relèvent localement de territoires dont la vision ne dépasse pas les limites territoriales et que caractérisent l'égoïsme associé à un sens élémentaire du rendement. Les pouvoirs locaux tiennent à conserver le contrôle de leurs subventions, ils ne veulent pas qu'elles puissent bénéficier à des tiers fût-ce sous condition de réciprocité. Il ne peut donc être question d'alimenter le centre métropolitain (16). Les unités de recherche sont donc isolées, sans rapport entre elles, totalement indépendantes de leur base arrière. Elles mènent des travaux locaux, d'origine et de destination. Alors que les Instituts spécialisés ont vocation pour poursuivre des recherches limitées à leur objet propre dans l'ensemble des territoires, les centres sont habilités à entreprendre les études les plus diverses mais dans les seules zones géographiques relevant de l'autorité de leur territoire d'implantation. Le large éventail de recherches qui leur est offert conduit à l'arbitraire dans leur choix. Quand des subventions de recherche sont accordées en matière végétale elles sont destinées avant tout à couvrir des productions d'exportation déterminées et non pas des recherches générales (qu'interdit, d'ailleurs un cadre géographique si limité).

La métropole considère qu'il appartient aux seuls territoires de subvenir à des recherches dont ils ont la charge et le bénéfice. Elle paye leur corps de fonctionnaires et les investissements. Ces subventions centrales qui peuvent être importantes (17) ne libèrent pas pour autant les centres de sujétions locales quant à la dé-

(16) Une contribution obligatoire aurait pu être instituée pour l'IEMVT, un ministère s'y opposa.

(17) 1.500 millions en agriculture.

termination, et l'orientation des travaux. Après guerre comme avant, ces recherches sont maintenues dans une ornière unanimement dénoncée à l'époque et qu'un planteur décrivait ainsi :

"... Aussi la colonie a-t-elle tour à tour ou simultanément les directives et les programmes les plus variés pour les plantes à caoutchouc, le riz... Tous ces programmes en eux-mêmes étaient justifiés et auraient pu aboutir s'ils avaient été poursuivis avec méthode et esprit de suite et si l'on avait donné aux agents des services de l'agriculture les moyens et les dix ou vingt ans (souligné dans le texte) d'expérimentation nécessaires et indispensables pour résoudre un problème...

"... Mais tout ce que l'on proposera ne donnera satisfaction que si les organismes sont soustraits à une administration locale qui n'a pas su s'adapter aux conditions de longue durée, de patience, de persévérance indispensables à la recherche scientifique"... (18).

Pour briser l'isolement, il fallait agir sur l'élément commun à ces unités dispersées, tronçonnées : la portion centrale, "pour obtenir la continuité désirable, il faut donc que les racines de ces organismes scientifiques soient implantées dans un sol stable, c'est-à-dire dans une formation métropolitaine permanente, à l'abri des réactions locales (19).

En matière animale cette unité se justifiait d'autant plus que les recherches intéressent immédiatement tout le troupeau subsaharien, la moindre acquisition en un point étant transposable aisément ailleurs. En matière végétale, vivifiée, cette structure aurait parachevé la construction de 1940 - 1945 ; les recherches agronomiques non spécialisées intéressaient par leur généralité toutes les recherches particulières ; et les nouvelles créations devaient y procéder par elles-mêmes chacune pour leur compte ; elles étaient conduites à répéter des recherches lorsqu'elles étaient communes à plusieurs ordres de production (culture par assolement par exemple).

(18) CHILLOU, La recherche en Guinée, Congrès R.S. 1937
(19) LACROIX, Discours inaugural Congrès R.S. 1937

Or les sections centrales ne disposent pas de crédits d'investissement, les budgets de fonctionnement sont dérisoires, en baisse chaque année en agronomie tropicale ; elles sont les plus touchées par les mesures d'austérité de 1952. Aussi bien la section agronomique et l'Institut d'Elevage prennent une forme caractéristique de l'assistance technique telle que nous la connaissons : la métropole forme des chercheurs, localement employés à des tâches localement déterminées, qui n'ont souvent de recherches que le nom par leur caractère nettement limité. Car le rôle des organismes se limite à former des chercheurs, c'est leur vocation initiale : jusqu'en 1955 l'IEMVT fonctionne dans le cadre de l'Ecole nationale vétérinaire dont il spécialisa les élèves se destinant à l'outre-mer (20), actuellement encore cette spécialisation constitue un aspect important de sa fonction et intéresse de nombreux étrangers. De même de 1922 à 1940, la section technique fusionna avec l'Ecole d'agriculture coloniale dont elle ne se sépara pas tout à fait ultérieurement.

Pour expliquer cette situation, il est permis de penser que les Instituts spécialisés - relativement puissants - ne désiraient pas que se développât un organisme public qui par sa situation supérieure aurait pu être l'instrument d'une emprise administrative accrue.

En réduisant ainsi l'activité de ces centres, peut-être l'administration pensa-t-elle limiter les doubles emplois car un établissement public, l'Office de la Recherche scientifique coloniale, possédait diverses sections générales (mais en principe de recherche fondamentale) comme l'entomologie agricole et vétérinaire, la phytopathologie, génétique, physiologie végétale, agrostologie. Il est caractéristique précisément qu'en 1952, le comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics ait demandé et obtenu le principe d'une intégration de la recherche agronomique à l'Office qui avait pris déjà le relai dans la formation des chercheurs d'agriculture outre-mer.

(20) Avant 1939 l'Institut était administré par le Directeur de l'Ecole sous l'autorité du ministre de l'agriculture.

CHAPITRE II LA RECHERCHE FONDAMENTALE

Alors que la recherche sur les productions internes dans l'Union Française est dans le même état qu'avant guerre, alors que l'organisation de la recherche sur les productions d'exportation est la reconduction d'une initiative de Vichy, la structure de la recherche fondamentale apparait bien comme une création nouvelle en 1945.

A - A la fin du siècle dernier, la recherche fondamentale s'est implantée outre-mer.(1) Mais si, progressivement, une infrastructure scientifique se développe dans les domaines les plus variés, la situation cependant est loin d'être satisfaisante : sans s'arrêter sur des structures territoriales déconcentrées, force est de constater que les domaines scientifiques et géographiques couverts sont incomplets. L'Afrique est largement dépossédée au profit de l'Indochine (2). Du fait des circonstances le développement de la recherche s'est réalisé de façon décousue, en ordre dispersé, sans unité, sans plan d'ensemble pour répondre

(1) en 1890 A. Calmette créait à Saïgon le premier Institut Pasteur colonial, le premier d'une chaîne importante qui couvrit progressivement tous les territoires. En 1895 était organisé le premier service géologique en Indochine, en 1901 s'ouvrait l'Ecole Française d'Extrême-Orient, en 1919 l'Institut scientifique de Saïgon. Prennent racine en outre des recherches océanographiques (Sénégal, Indochine), météorologiques et de médecine du Globe (Indochine, Martinique, Madagascar). En 1938, le Gouvernement d'AOF fonde l'Institut français d'Afrique Noire (IFAN) à Dakar qui prolonge le Muséum d'Histoire naturelle et son annexe le Musée de l'Homme.

(2) en 1937 il n'existe pas encore de service géographique en AEF.

à des besoins pressants, à des cas particuliers : lutte contre les maladies tropicales, besoins de services techniques de connaître les conditions d'exploitation d'une activité. Enfin, les moyens étaient dérisoires : au total moins d'une centaine de spécialistes se partagent 8 millions de Km² soit près de seize fois la France. Dans cette Indochine privilégiée on comptait vers 1930 un puis deux ingénieurs au Tonkin pour l'amélioration d'une riziculture d'un million d'Ha sur laquelle vivaient un million de familles note R. DUMONT qui y séjournait alors. (3) La recherche s'effectue le plus souvent encore sous forme de mission.

Déjà la nécessité de développer cette recherche, de combler ces lacunes, de regrouper ces efforts dispersés en les organisant, de leur assurer une impulsion directrice en les coordonnant, avait été évoquée à l'un des congrès de l'exposition coloniale de 1931. La question était à nouveau posée et développée avec force lors de la deuxième exposition de 1937 principalement par Jean PERRIN sous-secrétaire d'Etat à la Recherche Scientifique et Marius MOUTET, secrétaire d'Etat aux Colonies. Dans son discours d'inauguration du congrès pour la recherche scientifique dans les territoires d'Outre-Mer que présidait Alfred LACROIX, le ministre des colonies déclarait : "L'Organisation Scientifique aux colonies est une nécessité d'urgence, c'est une condition de mise en valeur, c'est aussi un devoir de notre colonisation, un exemple à donner, une lumière à faire jaillir pour éclairer la route où nous sommes engagés ".

Confirmant ceux de 1931, les vœux du Congrès peuvent être ainsi résumés :

- instituer en métropole un organisme, un Conseil scientifique, qui éclairerait les pouvoirs publics sur les problèmes scientifiques

(3) L'Afrique Noire est mal partie.

intéressant particulièrement les Territoires d'Outre-Mer. Ce doit être un organisme d'impulsion, de coordination et contrôle des missions et actions ministérielles, car les interventions doivent être rattachées dans toute la mesure du possible au Museum;

- charger cet organisme de créer des centres de recherche dans les territoires qui en manquent encore et établir auprès de chacun d'eux un conseil scientifique qui, en liaison avec les différents services locaux, dresserait un programme de travail;
- lui confier le soin de recruter de nouveaux chercheurs pour l'Outre-Mer, leur assurer une formation adaptée et veiller à leurs intérêts de carrière.

Un Comité colonial de la Recherche Scientifique et un fonds particulier destiné à l'alimenter étaient institués. Le nouvel organisme et ses premiers crédits de fonctionnement étaient confiés au Conseil supérieur de la recherche scientifique (devenu le CNRS). Mais, accaparé par les tâches métropolitaines, le Conseil supérieur ne donna pas vie au Comité Colonial, il n'utilisa pas les fonds prévus, encore intacts en 1943. Au surplus, organisé pour coordonner et promouvoir une recherche libre et non orientée, n'étant pas équipé pour créer des centres de recherche à des milliers de Km de la métropole et encore moins pour discuter de programmes de recherche avec l'administration et les services techniques des territoires, le Comité était nécessairement condamné à l'immobilisme.

Le régime de Vichy, en lançant le mouvement, lui donna une force qui, définie à la Libération, constitue encore la base de l'organisation scientifique Outre-Mer. Un acte-dit-loi du 11 Octobre 1943 créait l'Office de la Recherche scientifique coloniale -ORSC- chargé de l'orientation de la coordination et du contrôle de la recherche scientifique dans les territoires relevant du Secrétariat d'Etat à la Marine et aux colonies (art 2),

sous l'autorité duquel il était placé. Présidé par le Directeur du CNRS, il recevait double mission : moins regrouper les services et institutions existants que coordonner leurs efforts et leur procurer les moyens nécessaires en personnel et matériel; combler les lacunes pour que l'ensemble des disciplines scientifiques soit représenté Outre-Mer.

A la libération malgré l'affirmation du caractère transitoire de l'ORSC, il n'y fut pas touché. Il devait peu après être un pion important dans les projets de développement Outre-Mer, aussi des moyens d'action importants lui furent accordés sans lésiner. Un corps de chercheurs était créé, qui s'éleva en moins de dix ans à 115 membres. A partir de 1946 il édifiait une puissante infrastructure au moyen du FIDES.

B - Quelle est la position de l'organisme, quelle doit être son orientation ? Dans quel domaine doit-il s'engager ? De quels moyens dispose-t-il comparativement à la recherche appliquée?

Une large indétermination pèse sur cette institution que ne définit pas l'acte de création. Ce dernier se contente en son art. 2 : de parler de "recherche scientifique" termes repris dans l'appellation de l'Office. C'est qu'il ne semble pas qu'il doive être un centre autonome de recherche. A considérer le contexte de sa création, il semble que, s'il doit organiser des recherches, elles doivent être du même ordre que celles du CNRS, sur le modèle duquel est créé d'ailleurs la hiérarchie du corps (4)

Dès l'origine, la direction de l'Office sera assurée par un universitaire et les premiers directeurs de centres Outre-Mer sont de même origine: Professeurs (des Facultés ou du Museum).

(4) il est composé cependant de fonctionnaires, titularisés par conséquent et non d'agents publics contractuels.

A considérer les disciplines que l'Office s'attache, on constate cette emprise (5). Curieusement la botanique systématique ne comprend que deux chercheurs en 1955, la zoologie aucun. C'est que le Museum en a le monopole. Ainsi donc, l'Office ne refuse pas de se définir par rapport à une Institution de recherches libre, de concevoir une distribution des recherches avec lui sur un plan vertical c'est-à-dire à un même niveau et non pas horizontal ce qui serait le cas pour une recherche orientée en relation avec une même recherche libre.

De plus un arrêté de 1947 soumettait à l'avis obligatoire de l'Office toutes les missions à caractère scientifique se rendant Outre-Mer. Si son rôle de coordination s'élève au niveau le plus élevé (les missions étant la plupart du temps de recherche libre), c'est qu'il a vocation pour le régir. Enfin, les moyens d'action accordés à l'Office, s'ils peuvent à la limite satisfaire les besoins d'une recherche libre en sciences naturelles, sont sans commune mesure avec les besoins d'une recherche de base aussi dispersée géographiquement et fonctionnellement.

En fait, cette conjugaison d'éléments engagera l'Office dans un processus dialectique. Loin de l'attirer vers la recherche désintéressée, elle le poussera vers la recherche appliquée.

Pour ne pas porter atteinte à la présence de puissantes institutions il s'engagera dans des secteurs non encore couverts qui ne peuvent prêter à contestation; pour mieux justifier localement sa présence, pour obtenir des moyens complémentaires d'action

(5) Il est créé en 1944-45 des centres de formation de chercheurs en entomologie, océanographie, géophysique, ethnologie (~~à l'instar de la recherche en sciences~~ "physiques"), protection sanitaire, sciences à caractères universels qui toutes relèvent des domaines premiers et traditionnels sur lesquels porta la science Outre-Mer.

directement auprès des territoires, il s'engagera vers des recherches à caractère nettement orienté. Aussi des secteurs de recherche particulièrement importants pour le développement et confiés aux mains de personnes dont la formation ou les tendances étaient moins nettement universitaires, connurent un essor remarquable : pédologie ou hydrologie par exemple.

L'orientation de l'Office était assez nettement dessinée en 1953 pour qu'il devienne Office de la recherche scientifique et technique (ORSTOM) à la suite de l'intégration de principe de la section technique d'agriculture tropicale du Ministère. Les recherches de l'Office devaient se diriger vers des problèmes d'application pratique pour permettre leur regroupement en faisceau et l'orientation de disciplines sur un objet déterminé par les services techniques.

Comparativement à la Recherche appliquée, l'ORSTOM est en nette infériorité. Certes ses crédits d'investissement sont du même ordre que ceux des Instituts spécialisés, car il a fallu procéder à un quadrillage serré des territoires là où rien n'existait. Dans le premier Plan sa part est de 5 % inférieure à celle des Instituts (6), et en 1954-1955 les chiffres sont pratiquement identiques (7). Il semble que ces investissements lui aient permis de satisfaire ses besoins.

Mais le budget de fonctionnement est sans commune mesure. La participation au financement doit être paritaire entre métropole et territoires (8). Il n'empêche que les trois dernières années du Plan, le budget de l'Office est environ à la moitié des trois "grands" Instituts spécialisés (46 %). Certes le redressement

(6) 2200 et 2300 millions

(7) Instituts : 1910 - Orstom : 1960

(8) Art. 62 de la loi du 2.3.1947

est rapide car le budget de 1954 est à lui seul égal à la moitié des trois années précédentes (9). Mais il faut considérer l'ampleur de l'infrastructure et l'importance du corps des chercheurs : les instituts ont alors une soixantaine de chercheurs, cadres supérieurs et ingénieurs. L'Office en a plus du double. Il y a là un germe de dégradation de la recherche qui risque de se développer rapidement.

(9) cf. tableau général infra.

PREMIERES CONCLUSIONS, PREMIERES INTERROGATIONS

Vu de loin, et globalement, l'effort de la France est équilibré quant à sa destination. Il se distribue à parts égales entre les territoires et la métropole. Elle considère son intérêt avec non moins d'attention que le leur. N'accorde-t-elle pas autant aux recherches qui la concernent de loin, dont le bénéfice n'est pas toujours évident (recherches internes, générales) qu'aux trois Instituts spécialisés destinés à accroître au premier chef les disponibilités de l'hexagone en matières premières ?

En fait la construction est factice. Sa portée limitée remet en cause son fondement. Les rapports d'intérêt se faussent et conduisent à une substitution de préoccupations. Les territoires ne conçoivent pas de participer totalement (recherche agronomique) ou partiellement (recherches générales) au fonctionnement de recherche qui ne les concernent pas immédiatement, dont l'intérêt leur échappant, ils ne peuvent apprécier la portée. En revanche, la France paie pratiquement seule des recherches appliquées spécialisées qui, avec le retour à des conditions normales, peuvent perdre leur justification à ses yeux.

Car il ne faut pas se faire d'illusion. Les taxes à la production sont un leurre. Si les trois instituts spécialisés représentent plus de 90 % de l'ensemble des recherches spécialisées, ce n'est pas en raison de leur mode de financement exceptionnel. Leur budget de fonctionnement est également à la charge de la France. En 1952, année de bilan, le pourcentage des taxes est de 6,5 % du budget d'organismes dont les recettes propres s'élèvent à 7 %. Pour 1952 et 1953 (les deux dernières années du système) les chiffres se passent de commentaire : Les avances bancaires consenties par le ministère de la France d'Outre-Mer sont respectivement de 68,2 % et 76,2 % (1).

(1) cf. tableau annexe.

Ces avances sont trop constantes (elles n'ont cessé depuis l'origine) et importantes pour tenir du provisoire. Il convient donc de rééquilibrer l'effort français en fonction de ses besoins actuels. Il n'y a pas de raison de porter à bouts de bras un organisme de recherches sur des productions qui satisfont la consommation intérieure. C'est probablement pour cette raison que le Comité central d'enquête sur le coût et rendement des services publics remet en cause dès 1952 l'existence de l'Institut des Fruits et agrumes, au seul vu d'un déficit qui dépasse légèrement celui des autres Instituts.

La consommation de bananes plafonne en France à cette époque, les cours mondiaux sont relativement bas, la concurrence sévère. L'IFAC perd sa raison d'être, il doit disparaître pour que cesse un déficit dont les généreuses avances qu'il a obtenues n'ont pu réduire la cause. L'ananas dont les exportations ont quadruplé depuis 1938 (2) peuvent susciter un intérêt particulier, il ne justifie pas son maintien. La demande croissante de baume acajou pour la fabrication de nouvelles résines synthétiques peut expliquer des études poussées sur l'anacardier certes... Mais, "peut-on affirmer que, dans une organisation systématique et rationnelle de la recherche agronomique, le problème du riz, celui du café et du cacao, n'aurait pas primé celui des agrumes sans pour autant méconnaître l'importance intrinsèque de ces derniers" (3)

Ces constatations concrètes qui semblent sous-jacentes aux conclusions du comité conduisent à une alternative. Car il n'y a pas de moyen terme : ou l'on respecte les critères d'origine et alors la zone d'application de la recherche se réduit ou se modifie à la mesure des besoins successifs de la métropole, mais elle ne saurait se consolider; ou l'on abandonne les considérations originaires et alors c'est ouvrir la porte à une généralisation des

(2) 5 500 T fruits frais et conserves

(3) rapport

recherches spécialisées, à une multiplication des Instituts.

Ainsi, l'origine du critère se placerait dans les territoires, relèverait des besoins du développement locaux et non centraux. A cet égard les conclusions convergent, que l'on considère le mode de financement ou sa portée. A quoi bon frapper d'ostracisme un ensemble de production quand celles qui sont privilégiées ne peuvent pas même subvenir aux besoins de la recherche ? Pourquoi, d'autre part, éliminer des organismes, refuser de développer des recherches qui ont amplement prouvé leur justification au delà même de toute attente(4) ?

L'Institut se met à l'écoute des besoins locaux. Les instances territoriales et interterritoriales sont les principales intéressées à son maintien et son extension. Cet Institut n'est pas une exception; il est l'illustration d'un phénomène qui intéresse également l'IRHO et l'IRCT quoique moins visiblement. Si ces deux Instituts ont mené dès l'origine des recherches qui concernent directement les populations locales, ils n'en sont pas moins progressivement amenés à élargir leur activité, à la faire porter sur des intérêts plus spécifiquement locaux.

Il convient, dans ces conditions, de modifier le mode de financement pour trouver une solution équilibrée, sûre et continue qui, en outre, fasse réellement participer les territoires aux fonctionnements de recherche dont ils deviennent les principaux bénéficiaires.

(4) le Commissariat général au Plan a relevé que la valeur des augmentations de production de fruits et agrumes représente de 1938 à 1952 dix fois les investissements de l'IFAC, que cette valeur est de 18 fois supérieure au budget de fonctionnement pour 1952.

Un projet ministériel de Fonds Unique de financement était adopté à la fin de l'année 1953. (5) : le Fonds commun de la recherche scientifique et technique outre-mer. L'Institution était destinée à unifier le financement de tous les organismes de recherche quelqu'en soit la nature en centralisant les pouvoirs de décision à l'échelon ministériel. Les ressources du Fonds étaient composées :

- des subventions à la production, la plus importante étant celle du Fonds d'Encouragement à la production textile;
- d'une contribution des groupes de territoire et territoires égale à celle de la métropole. Un arrêté interministériel en fixait librement le montant annuel pour chaque territoire dans la limite de 10 % du produit des taxes indirectes de toutes natures perçues sur les exportations. Il pouvait s'y ajouter une contribution complémentaire des territoires ou groupes de territoires.

La création du Fonds commun est un grand pas. Portant sur tous les produits d'exportation, il assure de revenus substantiels, certains au surplus, par le caractère désormais obligatoire de la subvention territoriale. Reprenant pour le généraliser le procédé de l'AOF qui faisait masse du produit des taxes pour les affecter indépendamment de leur origine, il réalise une unification appréciable. Les fonds pourront être répartis rationnellement au détriment d'assemblées locales et incompétentes en fonction des impératifs de la recherche et non plus de considérations d'opportunité. (6)

(5) L. de finances du 31.12.53 relative aux Fonds spéciaux du Trésor -JORF 5.1.54 p. 239 art. 12 -

D d'application : RAP 30.6.55 - JORF 5.7.55 p. 6741.

(6) Il est significatif que les recettes de l'Institut d'Élevage passent de 21 millions en 1954 à 26,3 en 1955, à 72 en 1956. 1955 est la première année où des crédits ont pu être délégués pour conduire en France des recherches intéressant tous les territoires.

Une parité totale est réalisée entre la France et ses territoires. Un nouvel équilibre se crée mais qui bénéficie avant tout à la recherche appliquée qui va pouvoir s'épanouir car la situation de la recherche fondamentale n'est pas modifiée, elle n'est pas même évoquée. Les problèmes vont se déplacer et concerner cette dernière du jour où l'initiative va revenir aux pouvoirs locaux.

- PREMIER PLAN QUADRIENNAL -

Investissements

(En millions de francs anciens "metro" non réévalués)

("m" = métropole : "OM" = outre-mer)

1) - Instituts de recherche spécialisés.

	IRHO	IRCT	IFAC	CTFT	Total	O.M.
cultures	113,-	61,7	141,2		m. 315,9	
huileries	112,4					112,4
bâtiments et	m. 24,5	11	45,6		81,1	
matériel div.	OM. 470	572,1	453,4	332	332	1495,5
Matériel de	OM. 9	178,7	60,7			248,4
labo et agri	m. 9,3	8,9	9,1		27,3	
	738,2	832,4	710	332	450	2150

2) O.R.S.C.

	O.M.	m.	Total
1947/48	396	300	695
49	255	50	305
50	364	80	444
51	269	45	314
52	324	43	367
53	65	10	75
	1 673	528	2 201

3) Total des investissements organismes de recherche

	Total	OM	m.
Instituts	2 600	2 150	450
O.R.S.C.	2 200	1 672	528
	4 800	3 822	978

Budget de fonctionnement des organismes de recherche 1952-54

	1952	1953	1954	Total (en millions des de f.) Dépenses
I.E.M.V.T.	10	16	21	47
C.T.F.T.	73,5	55,5	85,1	214,1
Total (A)	83,5	71,5	106,1	261,1
I.R.C.T.	348,6	387,5	414	1150,1
I.F.A.C.	262,3	288,7	334,5	885,5
I.R.H.O.	403,3	370,6	408	1181,9
Total (B)	1014,2	1046,8	1156,5	3217,5
Total Général (C)	1097,7	1183,3	1162,6	3478,6
% de "B"/"C" :	92	94	99	93

	1952		1953	
	Recettes	Avances	Recettes	Avances
I.R.C.T.	586	320	487,7	322
I.R.H.O.	440	360	392,5	340
I.F.A.C.	266	160	294,5	235
Total	1 292	880	1 165	897
%		68,2		76,2

- O.R.S.O.M. -

	1950	1951	1952	1953	1954
Ressources	234	250	275	490	720
% Δ		9	10	56	68

TITRE II L'INITIATIVE LOCALE

INTRODUCTION -

Dans cette période, l'attraction du court terme prend un double aspect. De nouvelles productions sont individualisées par multiplication des points d'application de la recherche. Cette action relève donc de l'objet de la recherche et se concrétise par un développement organique. Elle concerne la recherche appliquée et, loin d'innover, prolonge un mouvement antérieur qui déploie toutes ses virtualités.

Ce processus de croissance se complète d'un phénomène de réduction concernant la recherche fondamentale. Il n'aboutit pas seulement à l'importance accrue de la recherche appliquée en valeur relative. Ce serait comparer terme à terme des masses pour déterminer celle dont le poids l'emporte. Or c'est la notion même de recherche fondamentale qui est en cause. Sa transformation interne conduit au développement de recherches appliquées à partir de ce nouveau point qui lui est originellement opposé. L'on constate en effet que, graduellement, par insuffisance de ses moyens, l'organisme-support de la recherche fondamentale modifie son orientation. L'attraction du court terme prend donc un nouvel aspect original: il concerne ici la nature de la recherche et s'analyse à travers son handicap financier.

Développement organique, déséquilibre financier; le mouvement est positif et volontaire dans un cas, négatif et accidentel dans l'autre. Mais tous deux sont des éléments externes retenus comme indices caractéristiques d'un phénomène. Le procédé est légitime s'agissant de la recherche appliquée; en est-il de même pour qualifier un phénomène d'ordre interne -la dénaturation de la recherche fondamentale- à travers ses manifestations ? De

prime abord, la limitation des moyens ne devrait avoir de prolongement que quantitatif et non qualitatif, il devrait relever d'une réduction et non d'une mutation de la recherche.

Pour démontrer cet aboutissement ultime, il faudrait appréhender la recherche en action et non pas seulement dans sa condition, dans son terme et non dans son origine, dans l'objet et non par les moyens du travail, dans ses manifestations et non son enveloppe. Ce serait, autrement, faire d'une condition au plus nécessaire, une condition suffisante.

Pour ce faire il faudrait analyser l'activité de recherche de l'organisme et considérer quel qualificatif elle mérite. Seul un professionnel peut y prétendre. Comment, pourquoi, l'aspect physico-chimique de la pédologie est-il plus "monnayable" que son côté micro-biologique ou biologique; comment, pourquoi, ce choix manifeste-t-il une orientation plus concrète, plus immédiate de portée ? Légitimement nous nous refusons à aborder ainsi le problème. D'ailleurs, à supposer même que l'interrogation constante et une appréciation sur la qualification d'une activité scientifique nous fût possible, cette approche si passionnante fût-elle, paraîtrait rebutante et ferait appel, pour être appréciée, à une compétence scientifique qu'on ne peut non plus exiger d'un lecteur, même averti. D'ailleurs cette méthode rencontrerait une limite d'ordre externe. Trop intensive, elle empêcherait, ou du moins obligerait quand même, de faire référence au cadre d'exercice de la recherche, au milieu économique et politique pour évaluer l'incidence pratique de cette orientation, en saisir la dynamique.

Il faut donc nous contenter d'envisager le mode d'action de la recherche pour démontrer qu'il en contredit le fondement. Aussi ferons-nous référence implicite à l'aspect le plus extérieur, le plus accessible, du concept de recherche fondamentale mais considéré comme une manifestation certaine de l'idée.

A cet égard retenons que plus l'étude d'un problème gagne en intensité, plus elle se dégage de son cadre spatio-temporel pour étendre la portée de son acquis. Toute recherche dont la durée est définissable ou évaluable, dont le cadre d'application se réduit, se rapproche d'une recherche technique, d'application, d'adaptation. Elle retient alors des phénomènes l'aspect superficiel, le plus immédiatement saisissable. Les variables à maîtriser conservent une certaine épaisseur concrète lors même que la préoccupation scientifique est de les en dépouiller pour les affecter d'un signe. L'objet de la science est d'élaborer des concepts (lois, théories, etc) dont les éléments seront bien empruntés à l'analyse du réel mais pour en transcender le polymorphisme, exprimer l'unité d'essence et de structure fondamentale de l'univers situé. S'attacher à la matérialité des faits c'est renoncer à en découvrir le sens. "La réduction est le premier geste libre, parcequ'il est libérateur de l'illusion mondaine. Par lui je perds en apparence le monde que je gagne véritablement" (1)

Comment une telle démarche peut-elle être éludée, une discipline s'altérer ? Pour le comprendre on peut appliquer aux problèmes scientifiques du tiers-monde ces conclusions que suscite une réflexion sur la science politique :

"Ces problèmes se présentent comme des problèmes pratiques; si l'on veut être entendu de ceux qui s'en soucient, il faut se garder de les transposer sur un registre trop haut. Il faut leur garder leur contingence. Seulement, et c'est là l'évidence, les contingences cloisonnent le réel et, par hypothèse, interdisent de chercher au delà des faits quotidiens, les phénomènes généraux dont ils ne sont qu'une extériorisation partielle. Le mathématicien peut parfaitement utiliser sa compétence, en matière de calcul des probabilités pour jouer à la roulette, l'objet des mathématiques n'en est pas pour autant de fournir des martingales à la clientèle des casinos.

(1) P. RICOEUR in DUCASSE Les techniciens et le philosophe p. 26

"L'actualité délimite le champ de la réflexion; elle n'y introduit jamais l'abstrait. Si la science (politique) se laisse asservir par elle, elle sera enchaînée au mouvement sans pouvoir s'occuper de l'ordre".(2)

(2) Burdeau Méthode de la Science politique n° 42

CHAPITRE I

L'ATTRACTION DU COURT TERME DANS L'OBJET DES RECHERCHES LE DEVELOPPEMENT ORGANIQUE DE LA RECHERCHE

La transformation du mode de financement de la recherche, par sa portée déborde son fondement. Toute exclusive disparaît. Lors même que des recherches d'exportation méritent une attention soutenue, la fin de la spécialisation du financement va leur permettre de s'alimenter au Fonds commun au même titre que les autres recherches. Mais il fallut attendre la Loi-Cadre pour que l'effet s'en fit réellement sentir. L'extension des pouvoirs des assemblées locales en 1956 et la création de Conseils de Gouvernement permet désormais aux représentants élus de la population de se saisir directement de tout ce qui concourt au développement des territoires. Dès lors, il est tenu le plus grand compte des vœux des nouvelles élites politiques.

L'autonomie interne conduit à extraire certaines productions de la masse commune dans laquelle elles étaient confondues pour leur faire subir un effet spécifique. Un support autonome leur est accordé, auquel sont affectés des moyens individualisés. Cette institutionnalisation est caractéristique du passage à un nouveau seuil d'intérêt. Le mouvement s'amplifiant avec la progression des territoires vers l'indépendance, tous les secteurs de la recherche appliquée seront progressivement pris en charge pour atteindre même les recherches sur culture vivrière.

Section I - Les cultures d'exportation.

Deux nouveaux secteurs sont pris en considération : l'hévéaculture et les plantes stimulantes.

1 - Le caoutchouc fut le domaine privilégié de la re-

cherche. Un institut du Caoutchouc en Indochine avait été créé avant-guerre. Le système de financement retenu avait été tiré de celui dont bénéficiait l'Institut Français du Caoutchouc, alimenté uniquement par les cotisations des planteurs membres de l'association. Culture industrielle par excellence, demandant peu de moyens humains d'exploitation, groupée en plantations de type européen, elle donnait des revenus assez importants pour dégager les sommes nécessaires à une action de recherche qu'exigeait la concurrence du synthétique.

En 1940, on s'en souvient, un Institut du Caoutchouc en Afrique avait été créé. Mais les seules plantations du Cameroun et de l'Oubangui ne constituaient pas un support suffisant. La situation indochinoise avait conduit les planteurs à considérer avec plus d'attention les possibilités africaines et à y créer de nouvelles plantations, surtout en Côte d'Ivoire. Des milliers d'Hectares avaient été plantés et devaient entrer en production vers 1960. La question de la recherche se posa donc à nouveau de façon plus impérieuse, tant en raison de la spécificité du milieu africain que de la concurrence accrue du synthétique. L'effort devait se porter sur le plan agricole (amélioration du rendement et de la qualité) et industriel (préparation du latex).

L'Institut français du Caoutchouc, complètement privé et financé par les seuls professionnels, ne pouvait songer à prendre en charge une telle oeuvre alors qu'il était confronté avec une situation délicate en Extrême-Orient. S'agissant d'une production d'exportation qui pouvait devenir une nouvelle et importante ressource pour certains territoires, le recours à la puissance publique se justifiait, et son intervention sur le modèle des autres Instituts spécialisés concevable .

Ainsi était créé en juillet 1956 une association identique à celles que connaissait la recherche spécialisée outre-mer.

Elle devait être alimentée par le Fonds commun (1). Une station était immédiatement créée en Côte d'Ivoire.

2 - Au début de 1958 l'Institut Français du Café du Cacao et autres plantes stimulantes succédait dans ces recherches à l'ORSTOM. Sur les instances des syndicats de production de café de l'AOF et du ministère de l'agriculture de Côte d'Ivoire, le Comité de Coordination et de contrôle des recherches d'AOF avait demandé la création rapide d'un nouvel Institut spécialisé (2). Alors que la Côte d'Ivoire restait seul territoire d'exercice des recherches sur le caoutchouc, l'IFCC, l'indépendance acquise par les territoires, développa son implantation.

Section II Les cultures vivrières

Jusqu'alors, l'institutionnalisation répond à un schéma unanimement accepté, dont le temps a démontré l'efficacité. S'agissant de recherches agronomiques, générales et vivrières, la chose paraît moins certaine, des conceptions opposées entretiennent un débat théorique soutenu. Ainsi s'explique que la querelle n'ait été vidée qu'en 1960. L'originalité du résultat est qu'il reconduit le système de droit commun en matière de recherche appliquée.

L'intégration effective de la recherche agronomique à l'ORSTOM est de deux ans postérieure à la décision de principe tant, dès l'origine, elle a été contestée (3). La structure interne de

(1) mais il était prévu en outre que les exploitants de plantation seraient titulaires de l'association et qu'à ce titre leur cotisation pourrait être calculée sur la base de leur production.

(2) mais jusqu'en 1960 la recherche sur le café à Madagascar continua de relever de l'ORSTOM à la demande des autorités locales.

(3) D. 1.12.55 et D. 17.11.53

l'Office était établie sur les deux notions de service scientifique -la Discipline scientifique et de service de recherche technique groupant des spécialistes de Disciplines diverses sur un objet commun. Ce schéma permettait de répondre aux méthodes de la recherche de développement : l'action concertée, que seul un organisme polyvalent peut réaliser : (4)

Lors de sa réorganisation en 1960, l'ORSTOM préconisa la consolidation de ce schéma en créant une section autonome agronomique assortie d'un directeur et d'un comité technique spécial auquel participeraient les Instituts spécialisés. Une certaine autonomie dans l'unité devait en résulter. Un certain nombre de considérations appuyaient cette option.

Il faut mettre fin -expliquait-on- à cette séparation stérilisante entre la recherche fondamentale et appliquée, car elle coupe la recherche fondamentale de la réalité et tend à enfermer la recherche agronomique dans la seule technique. Elle est d'ailleurs arbitraire : il n'existe pas de frontière entre recherche fondamentale et appliquée en agronomie surtout qui concerne toutes les spécialités en relation avec la plante et son milieu : celle-ci puise ses éléments de progrès en celle-là. Et le Directeur de l'Office de déclarer : "Est-il possible d'isoler la pédologie par exemple ce qui est recherche appliquée, c'est-à-dire méthodes de conservation et d'enrichissement des sols de ce qui est recherche fondamentale soit sous la forme d'inventaire des sols .

(4) "Les services scientifiques généraux -précisait le texte d'organisation- sont chargés de l'exécution des recherches dans le cadre des diverses disciplines... Les services de recherche technique ont pour tâche d'exécuter avec ceux des services scientifiques généraux qualifiés, ou directement, les recherches scientifiques et études techniques, dans le cadre de problèmes particuliers d'application, dont l'étude comporte le recours à plusieurs spécialités".

d'une région donnée soit sous forme d'études de base; études pour analyser les variations de la perte de substance des sols en fonction de la pente, de leur nature, du couvert végétal. Est-il donc raisonnable d'opposer deux types de recherche qui sont complémentaires et s'enchevêtrent (5)^u?

S'il existe des différences entre ces deux catégories de recherche ce n'est pas sur le plan de la science où les frontières demeurent indéfinissables et conventionnelles. Une distribution logique des compétences et activités, pour désirable qu'elle soit, ne pourrait qu'être artificielle. Il est donc nécessaire de supprimer entre recherche de base et recherche d'agronomie générale la barrière inutile que dresserait leur appartenance à deux organismes distincts. S'agissant d'activités que leur commune destination rend étroitement connexe, cette articulation ne saurait être mieux assurée que par une commune direction à l'échelon le plus élevé. Les conditions de travail en recherche Outre-Mer ne sont pas si différentes ajoutait-on qu'elles puissent être un obstacle à leur exécution par un même personnel formé d'ailleurs de la même façon, indépendamment d'une carrière qui se déroulera indifféremment à l'ORSTOM et dans les Instituts spécialisés. Le chercheur de recherche fondamentale Outre-Mer s'il est dégagé d'impératifs de temps et de programmes stricts n'en est pas moins soumis par nécessité à des directives et doit intégrer ses recherches voire sa personne à un ensemble.

Enfin des arguments d'opportunité puissants complétaient ce plaidoyer. L'ORSTOM dépossédé de la "force d'attaque" qu'est la recherche agronomique, la seule que retienne l'attention des Etats nouveaux perdrait toute justification concrète alors même qu'il devait en attendre un appui financier pour subvenir à des besoins

(5) JUGLAS Semaines Sociales d'Angers 1959

élémentaires qu'il ne pouvait trouver en France. L'opération risquait de provoquer le démentèlement de l'Office.

Cette solution fut rejetée par le Ministère de tutelle. Les Instituts spécialisés tenaient trop à leur indépendance pour accepter de dépendre en agronomie générale d'un établissement administratif auquel on reprochait déjà ses tendances centralisatrices. L'on craignait également qu'un organisme polyvalent à prépondérance scientifique en principe n'accordât toute l'attention désirable aux cultures vivrières qu'on lui reprochait d'avoir négligées (6). L'on pensa que seule une activité organisée de façon indépendante, disposant donc de moyens individualisés centrés sur la seule réalisation d'un objet spécifique, recevrait l'impulsion décisive qu'exigeait son importance pour le développement.

Relevons que l'unité de régime juridique (nécessairement de droit public) qui résultait de l'unité organique, serait devenue gênante pour une recherche en extension appelée à prendre une grande ampleur et qui exige de se mouvoir dans un cadre particulièrement souple. Enfin et surtout, les recherches agronomiques

(6) il semble que ce dernier reproche ne soit pas totalement fondé. Avant de réaliser des recherches agronomiques il fallait pouvoir disposer de stations locales. Elles étaient propriété des territoires avec chacun desquels il fallut négocier des conventions déterminant les modalités techniques et financières de collaboration et de gestion. Il apparait que cette opération fut immédiatement l'objet de la plus grande activité par l'Office qui y était particulièrement favorable. Il faut donc s'étonner que la prise en charge effective de la recherche agronomique n'ait été réalisée qu'au début de 1958 à Madagascar, début 1959 en AOF et AEF. La cause semble être imputable au retard avec lequel parurent les arrêtés du ministère de la France Outre-Mer portant réorganisation des services de l'ORSTOM dans les groupes de territoire.

menées dans l'ORSTOM alors qu'elles sont étroitement soumises aux exigences locales auraient nécessairement conduit tout l'organisme à un engagement total au détriment certain de recherches dont la nécessité n'est pas bien ressentie par les jeunes Etats. En d'autres termes, c'était rendre définitif son engagement dans le cercle vicieux où, déjà, son handicap financier l'avait entraîné.

CHAPITRE II

L'ATTRACTION DU COURT TERME DANS LA NATURE DES RECHERCHES

(Le déséquilibre financier de la recherche fondamentale.)

La dénaturation de la recherche fondamentale, qui caractérise cette période, s'analyse à partir de données immédiatement concrètes : l'insuffisance d'un budget qui, en tout état de cause, ne répond pas aux besoins certains de l'Office.

Les conséquences qui en résultent sont d'une telle ampleur qu'il conviendra de s'interroger sur les raisons profondes qui ont conduit à cette situation. Il est sans objet de scinder l'évolution de l'Office pour tenir compte de l'accession à l'indépendance des territoires d'implantation de la recherche.

Certes, sous l'empire du Fonds commun, la parité de financement concerne toutes les recherches, quelle qu'en soit la nature. Après 1960 le budget de recherche fondamentale ne relève plus que de la République française alors que la recherche appliquée continue d'être financée à parité.

En fait, le processus de dégradation s'est engagé beaucoup plus tôt, il ne fait que suivre son cours naturel après 1960. Auparavant, la répartition des fonds entre parties prenantes se faisait autoritairement par le Ministère de la France d'Outre-Mer. Et la métropole continuait d'assurer la fraction la plus importante des budgets des institutions de recherche (1)

(1) en 1959, dernière année de fonctionnement du Fonds commun, sur un montant de 3,3 milliards, la part des territoires s'élevait à 900 millions soit un peu plus d'un quart (c'est-à-dire d'un montant de 23 % inférieur à leur participation de principe.

Il convient, par conséquent, d'imputer à la seule métropole les difficultés que va connaître la recherche, la situation politique outre-mer n'a pu que contribuer à en accentuer les effets. Tout comme en 1952, les difficultés budgétaires du pays et la politique d'austérité qu'elles entraînent affectèrent directement la recherche.

Section I Les budgets de recherche

§ 1 - Investissements

Alors que les investissements s'équilibrent entre Instituts spécialisés et l'Office jusqu'en 1953 et frappent par leur ampleur, la situation s'inverse de 1954 à 1957. Elle est caractérisée par une pause et un net déséquilibre dans la répartition des fonds au profit de l'ORSTOM. Il relève à lui seul pour plus des deux tiers de leur total (2). C'est que l'ORSTOM n'a pas encore achevé l'édification de son infrastructure telle qu'elle avait été conçue originellement.

Il convient de prolonger la comparaison sur une plus longue période pour lui donner une valeur et déceler une évolution. On constate alors que de 1958 à 1962, les investissements reprennent pour les Instituts mais cessent pratiquement pour l'ORSTOM.

(2) Ce chiffre peut paraître d'autant plus significatif que dans les projets du deuxième plan d'investissement qui couvrirait cette période, les investissements auraient dû s'élever à 547 millions pour les trois anciens Instituts. L'abattement est donc de 195 millions eu égard au montant des investissements effectivement réalisés (325 millions).

S'agissant des Instituts, la faiblesse des investissements Outre-Mer en 1958-1959 contraste avec le développement de 1960-1962. De nouveaux Instituts se créent. L'IRCA et l'IFCC continuent de s'implanter (377 M.), les autres se développent (610 M pour les "trois"). Cette expansion n'entraîne pas nécessairement les mêmes frais qu'auparavant car les investissements des stations, étant à la charge de leur propriétaire, relèvent le plus souvent des Etats, le FAC ne faisant qu'y contribuer, souvent par achat de matériel. Les investissements en France sont très importants en 1958-1959 mais concernent presque exclusivement l'LEMVT qui édifie ses laboratoires centraux (310 M) (3).

En comparaison, l'ORSTOM est en position d'infériorité. Ses investissements ne cessent de décroître depuis le premier Plan et pour la première fois la part de la section centrale est inférieure aux Instituts. Ces investissements d'aménagement surtout, semblent refléter l'incertitude qui pèse sur son avenir. La période 1960-1962 est caractéristique d'une disproportion des crédits avec l'ampleur des installations à entretenir. En 1962 les dotations étaient de 45 % inférieures aux besoins justifiés. Que le montant réel des investissements soit nettement minimisé, une part importante ayant été acquise sur conventions, n'enlève rien à la signification de ces chiffres: ils tendent à préciser le degré d'attention que la puissance publique porte, sinon à la recherche fondamentale, du moins à son support l'ORSTOM. Sur ce point, l'analyse des budgets de fonctionnement concorde avec les tendances notées présentement.

(3) L'IFCC a hérité des installations ORSTOM comme l'IRAT qui ne trouve à utiliser que 18 Millions; l'IRCA bénéficie de l'accueil de l'Institut français du Caoutchouc. En 1960-1962, l'aménagement de laboratoires concerne surtout l'IFAC pour 1/3.

Budgets de fonctionnement. (En milliards de francs anciens non réévalués).

	<u>ORSTOM</u>	<u>8 Instituts</u>	<u>3 Instituts</u>	<u>5 Instituts</u>	
1954-57	?	5,8	5,3	7,5	1955-59
1957	1,1	1,4		5,1	1957-59
1958-59	3,3	4,2	3,3	3,6	
1960-62	8,6	13,1	6,4	7,8	

(ORSTOM avant 1960 : Fonds commun de la recherche scientifique
"5 Instituts" : c'est-à-dire à l'exception de l'IRAT, CTFT, IEMVT).

Investissements (En millions de francs anciens non réévalués).

	<u>1954-57</u>			<u>1958-62</u>		
	<u>Total</u>	<u>m.</u>	<u>OM</u>	<u>Total</u>	<u>m.</u>	<u>OM</u>
8 instituts	464	67	397	8 instituts		
ORSTOM	1102	456	646	58-59	775	345,5 420,5
Total	1566	523	1043	60-62	1312	223,3 1088,6
				Total	2087	567,8 1519,1
				ORSTOM		
(ORSTOM = crédits FIDES				58-59	350	154 196
"m" = métropole				60-62	112	580 54
"OM" = outre-mer).				Total	462	212 250

Ressources propres des Instituts (en % du budget)

	<u>IRHO</u>	<u>IRCT</u>	<u>IFAC</u>	<u>IFCC</u>	<u>IRCA</u>
1955	16	2,1	16		
1956	23	4,5	16		
1957	22	3	17		
1958	25,8	4,7	18		
1959	29	4,8	19		
1960	35	10	17		
1961	30	5	21	1	1,5

Subventions du Fonds Commun de la Recherche scientifique (en anciens Francs)

	<u>1957</u>	<u>1958</u>	<u>1959</u>
ORSTOM	1.088.071	1.330.000	2.022.000
Total	2.223.803	2.472.000	3.312.720

§ 2 - Fonctionnement

Les sources publiques de financement étant insuffisantes, les institutions durent trouver en elles-mêmes les moyens d'action complémentaires. Les Instituts spécialisés vendirent les produits de leurs plantations pour poursuivre leurs programmes (4). Cette nouvelle source crut régulièrement jusqu'à constituer plus du tiers du budget de l'Institut des Oléagineux (5).

L'ORSTOM aurait du être dans une position plus favorable car il fut la partie prenante privilégiée du Fonds Commun. En 1957 il en reçoit près de la moitié (49 %), en 1958 il en absorbe 53 % et en 1959, 61 %. Alors que de 1957 à 1959, le Fonds a cru de 35 %, le budget de l'ORSTOM, qui en relève, a augmenté de plus de 50 %. Les deux années suivantes, les deux premières années d'indépendance sous le régime du FAC, ses ressources (hors convention) augmentent de 61 % alors que celle des huit Instituts s'élève à 63 %. La progression est du même ordre, légèrement affectée par les événements politiques. Mais il n'empêche que les ressources hors-budget des Instituts sont de 14 - 15 % alors même qu'ils sont beaucoup moins touchés et beaucoup moins sensibilisés par la conjoncture.

(4) ou des vaccins à l'LEMVT car on peut légitimement supposer qu'une activité aussi importante et essentielle, réalisée sur ressources affectées, peut être l'occasion de recherches annexes.

(5) C'est une forme de financement qui répond à sa définition d'origine. Mais soumise aux aléas climatiques, économiques (cours mondiaux des produits) voire politiques (Guinée), elle est trop aléatoire pour répondre à l'exigence première de toute recherche: la continuité. Elle exige donc d'avoir pour corollaire la garantie d'un apport public complémentaire quand elle viendrait à faire défaut.

A fortiori en va-t-il de même pour l'ORSTOM, qui est contraint d'assurer ses besoins par ses propres moyens. Ne pouvant vendre des productions, il vendit des connaissances. Il s'engage ainsi dans un processus de désagrégation qui ruine son autorité morale sans pour autant lui permettre de se sauver matériellement. Fin 1960, il est pratiquement en état de cessation de paiements.

Section II - La dénaturation de la Recherche fondamentale

Un programme de recherche trouve son expression dans un budget. Or le handicap financier est tel qu'il paralyse l'Office, l'empêche de jouer un rôle de synthèse. Il en résulte un déplacement des responsabilités vers les centres Outre-Mer. Au total l'ORSTOM n'a plus que "la politique" scientifique de ses moyens budgétaires locaux : le mode d'élaboration du budget excluait tout programme d'action général, l'insuffisance de son montant interdisait la poursuite de recherches fondamentales.

§ 1 - Le handicap financier

1 - L'élaboration budgétaire.

En 1960, depuis plus de deux ans, l'Office vit sans budget régulièrement établi; le dernier approuvé par son conseil d'administration est de 1958. Depuis il est reconduit par des douzièmes provisoires. La multiplicité et la lourdeur des procédures font alors que l'ORSTOM ignore de combien il peut disposer pendant les trois premiers trimestres de l'année. Parfois même le montant de son budget ne lui est notifié qu'à la fin du premier trimestre suivant l'exercice budgétaire auquel il est destiné. On ne sait donc qu'en fin d'année de combien on a disposé. (6)

Au surplus, les dotations sont accordées par fractions successives en raison de la diversité d'origine des fonds (7).

(6) Alors que les centres avaient établi leurs propositions budgétaires, pour 1959, le 15 Juin 1958, le Secrétariat d'Etat à la Coopération faisait connaître à l'ORSTOM fin Avril 1959 le montant des crédits dont il "disposerait" à la suite de la décision du Comité Directeur du FAC réuni en mars 1959. Mais il était précisé que ce montant n'était pas définitivement arrêté en raison de la création de l'IRAT qui devait prendre en charge une partie des tâches de l'Office. Le contrôle financier modifia sensiblement l'économie du budget à la mi-juin ce qui obligea à lui communiquer un nouveau projet en octobre. Finalement les rectifications budgétaires dues à la création de l'IRAT étaient signifiées en février 1960. Il s'est donc écoulé près de deux ans entre les demandes et la délégation de crédits.

(7) Le montant des crédits FIDOM pour 1959 était communiqué en décembre de cette année. Pour 1960, le montant des divers crédits dont l'ORSTOM pouvait bénéficier lui ont été notifié aux dates suivantes :

- 29 Mars 1960 : crédits FAC pour l'ensemble des Centres de la Communauté
- 8 Avril : crédits pour les territoires d'Outre-Mer (1er semestre)
- 29 Avril : crédits pour le Togo et le Cameroun
- 19 Juillet : crédits du CNRS
- 9 Août : crédits des Territoires d'Outre-Mer (2ème semestre)
- 27 Août : crédits des DOM

2 - l'évaluation budgétaire.

Ces dotations budgétaires étaient si faibles que l'Office ne disposait que d'un budget de survie, de travail non pas. Etablissement public ayant l'autonomie financière, l'ORSTOM est privé de ressources complémentaires automatiques en cas d'augmentation autoritaire des traitements de la fonction publique. Il doit donc y faire face avec des moyens propres, c'est-à-dire au détriment de ses activités normales.

Aussi les crédits dont il disposait étaient consacrés en priorité à la couverture des frais généraux et aux dépenses de personnel qui ne cessaient de croître : de 25 % du budget général en 1947, de 38 % dix ans plus tard, elles passaient à près de 65 % de 1960 à 1962 et atteignaient 68,5 % en 1963. Le pourcentage d'augmentation des frais du personnel expatrié est de 21 % en 1961, 27 % en 1962.

Les mesures de compression affectent d'abord le recrutement du personnel :

	nombre	%	% Δ
1960	111	17,9	
1961	99	13,6	-11
1962	90	12	-10
1963	90	11,7	

(8)

(8) Il est remarquable que l'Office n'ait pas, à cette époque critique, arrêté le recrutement des techniciens mais, bien au contraire l'a poursuivi, pour éviter aux chercheurs d'être contraints d'exécuter des tâches de routine ce qui aurait définitivement supprimé toute action de recherche, tout en surpayant le travail technique réalisé.

Les moyens d'action se réduisent d'autant. En régression constante, il n'évoluent pas en fonction du budget.

Par rapport au budget global, l'évolution du budget de fonctionnement est la suivante :

	%	% P/F	% D. B
1960	30		
1961	28,5	22	28
1962	25	2	18
(1963)	(21)		

L'ORSTOM est l'organisme de recherche Outre-Mer dont le pourcentage "personnel" "fonctionnement" est le plus important. Pour la période 1960-62, il est de 62 % alors qu'il oscille en permanence autour de 54-53 % pour les trois anciens Instituts spécialisés depuis 1955 :

% P/F pour 1960-62 :

CTFT	72	
IRAT	58	(moyenne de 60-64 : 53 %)
LEMVT	59	
5 Insti.	53	
tuts		(9)

On pourrait penser que le cas de l'ORSTOM est l'indice du caractère évolué de la recherche fondamentale, qui exige avant tout de la "matière grise". Il n'en est rien, car les moyens d'action scientifiques sont forts réduits. Le budget de matériel de laboratoire sera d'autant plus considérable que l'évolution des techniques impose son renouvellement accéléré. En l'espèce, le budget de matériel est alors un peu plus d'un quart du budget de l'office quand il faudrait l'établir au moins au tiers (10).

(9) le cas du CTFT est spécial car le budget stations expérimentales est très réduit en raison du mode d'exercice de la recherche forestière.

(10) Aussi voit-on depuis, la moyenne du coût de l'unité-chercheur croître pour compenser ce déséquilibre: de 150 000 F en 1963 elle s'élève à 175 000 en 1964 et elle est destinée à atteindre 195 000 F à moyen terme.

L'Office, s'il a réduit dans toute la mesure du possible son activité, n'en est pas moins obligé de trouver de quoi la maintenir et l'entretenir même à l'état léthargique. La chose déborde le cadre strictement interne pour prendre un aspect de science politique.

§ 2 - L'incidence de science politique

Le budget de l'Office ne pouvait par conséquent être un cadre de prévision et l'expression ou l'instrument d'une politique. Le siège central, constamment incertain de ses moyens financiers, ne pouvait définir et faire prévaloir ses vues, coordonner l'activité des centres; avec un cadre aussi fluide, l'établissement de programmes généraux de recherche est impossible. Chaque centre (ou même chaque chercheur) établissait son programme et le considérait comme tacitement approuvé après communication au siège central. Il ne peut compter que sur lui pour travailler car la majeure partie du budget de fonctionnement est attribué à la base centrale de recherche.

Les chefs de centre, laissés à eux-mêmes, ne pouvant compter sur Paris pour obtenir les moyens d'action, étaient conduits à rechercher individuellement les ressources nécessaires, directement auprès des autorités locales sous forme de conventions. Cette source de financement constitua plus des deux-tiers des moyens d'action de l'ORSTOM.

La rubrique "ressources affectées", c'est-à-dire convention, est en progression constante, mais se tient dans des limites acceptables.

Il en va différemment si on la complète par la rubrique "ressources propres" qui est évaluative, à l'inverse des ressources affectées dont le montant inscrit est définitif. Mais pour les

neuf dixièmes elle est constituée par des conventions et intéresse les recherches appliquées dans sa quasi-totalité.

	Conventions		Ressources propres + affectées	
	% Budget	% Δ	% Budget	% Δ
1960	11,5		12,5	
1961	11	23	15,5	390
1962	18	103	24,5	203

Ces conventions concernent des travaux à caractère local et par leur délai de réalisation réduit sont davantage des études techniques que des recherches.

Le contrôle des moyens d'action échappe ainsi à l'Office. La corrélation, au niveau des centres, entre pourcentage des moyens d'action et des conventions est caractéristique. Il ressort, pour 1960, que les trois centres les mieux pourvus sont ceux dont le budget convention est le plus important; c'est dire la fragilité du système, dont les deux tiers dépendent du bon vouloir d'autres autorités. Si les bénéficiaires cessaient de fournir les moyens complémentaires, personnel et équipement ne trouveraient plus leur emploi.

Les conséquences étaient éminemment dangereuses à double titre. Scientifiquement d'abord, il en résulte de graves déséquilibres, par attraction vers des recherches à caractère utilitaire, ce qui conduit à développer celles d'entre elles qui s'y prêtent le plus. En 1959, le Directeur général de l'ORSTOM déclarait : "A l'heure actuelle, en effet, les chercheurs outre-mer se trouvent aux prises avec des impératifs qui ne correspondent pas toujours à leur vocation. Il est difficile pour eux d'échapper aux demandes pressantes que leur adressent les jeunes Etats en pleine croissance. Lorsque les nouvelles Républiques élaborent un plan de développement, elles font appel à des pédologues, à des hydrologues. Un immense travail d'inventaire nous est réclamé d'une manière pressante. Nous

n'avons pas le droit de ne pas y répondre et c'est ainsi que d'authentiques chercheurs doivent se consacrer à la recherche appliquée" (11).

Effectivement, l'intérêt que les Etats de la Communauté portent à certaines recherches leur donne une prépondérance qui conduit à négliger les disciplines non moins importantes pour le développement. En 1960, 77 % des recettes sur convention vont à la pédologie et de l'hydrologie qui absorbent à elles seules près de la moitié (46 %) des dépenses générales de l'Office. Alors qu'en hydrologie les conventions participent pour 285 millions de Francs, en 1962, sur un budget de 410 millions, les conventions de géophysique, océanographie et sciences humaines ne totalisent pas un million de F et interviennent pour moins de 30 % dans les dépenses générales de l'Office. Les recherches relatives à la connaissance et à la protection des végétaux ne représentent que 12 % de ce budget général.

En 1962, la pédologie et hydrologie participent de 62 % des moyens d'action de l'Office. La corrélation est nette entre moyens d'action et ressources affectées: il est aisé de distribuer les huit groupes de disciplines de l'Office par moitié, les trois plus pauvres qui relèvent pour moins de 10 % des moyens d'action totalisant 7,3 % de ressources affectées.

(11) JUGLAS Colloque Abidjan-Dakar in l'Expansion de la Recherche Scientifique n° spécial Juin 1960

Centres	% Conventions	% moyens d'action
Bangui	82	57
Fort Lamy	60	70
Hann Dakar	42	53
IRSM (Madagascar)	41	22
Pointe Noire	36	31
IRCAM (Cameroun)	34	8
IRTO (Togo)	23	20
Brazzaville	21	8
IDERT (Côte d'Ivoire)	15	31

Disciplines	% Dépenses générales	Matériel (Equipement fonctionnement)	% chercheurs techniciens
Sciences Hum.	8	6	11
Nutrition	10	6	12
Milieu naturel, biologie	3	2	5
connaissance des végétx.	6	3	8
géophysique	11	16	7
océanographie	10	10	8
milieu naturel (pédologie Hydrologie)	46	54	39
Défense des végétaux	6	3	10

Nb Chrs	Discipline	% Bg de fonctionnement	% des ressources affectées dans le budget de la discipline
53	Pédologie hydrologie	62,4	60,4
14	Océanographie	9	13,5
9	Géophysique	8,4	21
24	Productions végétales	6,2	35
100		86	57
18	Sciences humaines	5,2	48,7
21	Protection des plantes	5	18,7
11	Botanique	1,9	0
20	Recherches médicales	1,9	5,3
70		14	72,7

Quoiqu'il en soit, l'équipement des centres était largement acquis sur convention et il semblait naturel aux Etats que, finançant directement et quasi totalement à leurs yeux les centres, dont la vocation se réduisait aux possibilités et besoins locaux, ils en revendiquent un contrôle substantiel voire le monopole d'utilisation, sinon la propriété.

Ils y étaient d'autant plus légitimement conduits que la puissance publique française donnait l'exemple. En 1960, dans le cadre des conventions générales de recherche, le ministère de la Coopération calculait directement sur place, par missions du FAC, la contribution des Etats sans consulter même l'Office. A ce dernier il était notifié que ces dotations étaient exclusives de compensation d'un centre à l'autre et de prélèvement au titre des frais généraux du siège central.

Ainsi prévalait la conception d'une aide directe aux Etats sans passer par le relai, par le "melting pot" d'un organe de synthèse. L'assistance scientifique était confondue avec l'assistance technique; la situation était identique à celle des organismes menant des recherches sur productions internes. Tôt ou tard l'ORSTOM était condamné à un simple rôle de fournisseur de personnel à des centres atomisés, contrôlés par des Etats indifférents à la recherche fondamentale. La fragmentation dans le temps se prolongeait par et s'alimentait d'une fragmentation dans l'espace. L'Office semblait irrémédiablement engagé dans un cercle vicieux dont l'aboutissement serait l'éclatement de l'Organisation.

Section III - Causes et remèdes

Toute l'évolution de la recherche outre-mer au cours de cette période d'initiative locale s'est réalisée aux dépens de l'ORSTOM: organiquement, puisqu'il s'était attaché la recherche

agronomique au démembrement de laquelle on assiste; fonctionnellement, car il perd sa vocation. L'ORSTOM est l'accusé du moment, coupable de s'être entêté à vouloir conserver par devers lui la recherche agronomique, coupable de s'être laissé entraîner dans cette dégradation. C'est un dévoyé, qui s'est détourné de la vision de son essence, l'a reniée même, pour vivre de l'existentialisme le plus immédiat. De là à considérer qu'il est irrécupérable, que mieux vaut le supprimer il n'y a qu'un pas vite franchi. Les accusateurs publics ne manquent pas qui en réclament la tête pour s'en partager les dépouilles.(12) Les avocats se font rares.

On ne peut exiger du tiers-monde caractérisé par l'emprise du court-terme et l'insécurité de l'avenir d'avoir une notion même incertaine de la recherche fondamentale, de ses exigences et de s'en faire le protagoniste. La recherche appliquée constitue la limite de ses préoccupations.

Ces Etats peuvent se flatter d'avoir sur leur sol des laboratoires qui suscitent l'intérêt et l'admiration internationaux. Mais ils les considèrent moins comme des instruments de travail que comme des symboles de statut; leur comportement à leur égard relève davantage de l'effet de démonstration. A la limite, les laboratoires de recherche fondamentale seraient de ces coquilles que l'on

(12) ces termes n'ont rien d'excessif quand on songe ce que furent certaines assises scientifiques, ce "Colloque d'Abidjan-Dakar ou les Etats Généraux de la recherche scientifique dans la Communauté" (Crémieu-Brilhac in coopération technique mars-avril 1960, N° 15). Ce ne fut pas seulement du 14 au 20.12.59 "La plus vaste confrontation qui ait jamais eu lieu sur l'organisation de la Recherche Outre-Mer et la coopération scientifique" (Expansion de la recherche scientifique 6.60), ce fut aussi la constante dénonciation de l'ORSTOM devant plus de 200 personnalités africaines et européennes à la plus grande surprise des africains.

aurait vidées de leur substance pour en faire des parures ou de ces pièces rares dont on limite l'usage pour les conserver dans leurs caractères premiers. Les dépenses qu'exigent ces instruments sont réduites d'autant, elles se limitent à des frais d'entretien. La recherche fondamentale ne se conçoit au plus que comme recherche d'inventaire : reconnaître des sols, localiser des ressources. Les coûts locaux et délais sont réduits, les problèmes politiques éliminés, car une infrastructure spécialisée et permanente est inutile. Les missions permanentes peuvent y suffire. C'est ainsi que procède la recherche géologique et minière.

A l'inverse, les organismes de recherche appliquée sont assurés de trouver un écho favorable auprès des puissances locales, d'en retirer des moyens de travail. Ils disposent, par leur intermédiaire, d'un moyen de pression détourné mais puissant sur leur tuteur d'origine.

La recherche fondamentale ne peut trouver davantage un appui direct auprès de son administration de tutelle. Les caractères de l'administration classique sont trop connus pour y revenir (13) : esprit routinier, irresponsabilité qui conduit au manque d'initiative, manque d'imagination, aménagement du court terme etc. Autant de traits qui sont opposés aux besoins de la recherche fondamentale et qui pèsent davantage sur la recherche Outre-Mer : ne se concevant pas en elle-même, comme dans la recherche libre, elle est orientée d'une façon particulière. La puissance publique est son intermédiaire obligé dans l'action. Le phénomène est aggravé en ce que, dans son ministère de rattachement, la tutelle est exercée, non par une division culturelle, mais par la division économique, celle là même dont relève la recherche appliquée. La recherche

(13) cf CROZIER le Phénomène bureaucratique 1964.

fondamentale s'intègre difficilement dans les perspectives du développement à court terme et la recherche appliquée constituera ici encore la limite de la transposition des problèmes économiques en termes de recherche. Les résultats pratiques des Instituts spécialisés leur donnent légitimement un poids, une puissance de discussion supérieure; ils seront assurés de trouver un soutien non déguisé du ministère. D'ailleurs l'évaluation des besoins de la recherche fondamentale est délicate à opérer, on entre dans le domaine des impondérables. Mieux vaut par conséquent renverser l'approche du problème, considérer non plus l'avenir, mais le passé, le prolonger automatiquement en prenant pour base de calcul les moyens dont a disposé la recherche et les affecter d'un coefficient de majoration égale au pourcentage de dévaluation. Ce procédé mécanique dispense d'un effort de réflexion d'autant plus hasardeux qu'il s'applique à une masse de moyens accrue avec le temps.

En outre les résultats de la recherche ne sont pas assez parlants. Or un ministère dont la situation est incertaine, l'action contestée, les moyens comptés, a besoin de se justifier par des résultats concrets, évidents. La recherche fondamentale est du même coup éliminée, elle risque de n'être plus qu'un résidu. Ce qui pourrait être une justification peut devenir un élément d'accusation. N'est-il pas surprenant, mais combien explicable, que le Ministre délégué chargé de la Coopération, dans son rapport sur les cinq premières années de coopération franco-africaine n'ait dit mot, des organismes de recherche ? Ce plaidoyer financier ne contient aucune rubrique "recherche" lors même que cette dernière parait être une réponse de poids au "cartiérisme" ! Il est donc tout à fait explicable que la recherche fondamentale soit la première atteinte en cas de difficulté.

Aussi bien, la recherche fondamentale ne peut-elle trouver de soutien que dans le milieu scientifique. Or la situation de la recherche outre-mer est ambiguë, délicate. Sa position

intermédiaire entre recherche libre et appliquée la rend vulnérable. Son langage est différent, difficilement saisissable par les milieux scientifiques qui peuvent en juger. Ils hésitent à la considérer comme leur car ils conçoivent mal qu'elle puisse être différente dans ses modalités et son objet de la recherche qu'ils ont pu mener outre-mer. Ils ont l'impression que l'engagement relatif de la recherche orientée conduit à sa politisation certaine au détriment de la Science.

Création récente, le dynamisme dont elle a fait preuve, au moyen des largesses dont elle a bénéficié, leur paraît un peu déplacé. Sans passé, d'expérience réduite, elle prétend prendre en charge toute la recherche dans le tiers-monde en renouvelant ses modes d'intervention. Si des moyens importants peuvent être attribués à la recherche outre-mer, ils doivent être mis à la disposition d'anciennes et traditionnelles Institutions gardiennes de l'orthodoxie scientifique, en vertu d'un certain droit d'ainesse pourrait-on dire. Toujours elles ont lutté pour l'ouverture à la science des territoires d'outre-mer, en pionniers elles sont travaillé à son développement, silencieusement, âprement. Elles ont ainsi fourni des résultats remarquables, elles ont accumulé des données uniques au monde (14), grâce à quoi la recherche a pu prendre un essor immédiat. Ayant été depuis le 17° S (avec le Jardin du Roi notamment), le principal centre d'irradiation des explorations et des investigations françaises à travers le monde, il leur paraît légitime de recueillir le fruit de ces patients efforts le jour où, enfin, elles ont été entendues.

(14) cf herbier des plantes phanérogames du Museum.

Bien plus, ces institutions remettent en cause l'autonomie institutionnelle dont dispose cette nouvelle recherche fondamentale. N'est-ce pas favoriser l'isolement et conduire à l'abus de particularisme ? C'est alors rompre avec l'esprit scientifique, s'éloigner de ses valeurs et, s'en détournant, cesser de les vivre. C'est faire de la science au rabais. Il est donc inutile de lui procurer des moyens qui seront détournés de leur vocation. Mais cette attitude conduit à engager la recherche dans un cercle vicieux, ou plus précisément dans une spirale. A combattre la manifestation d'un phénomène et non sa cause, on l'obligera à se procurer ailleurs des moyens liés qui accentueront son déphasage et ne justifieront que mieux les critiques premières. La tendance s'amplifiant et s'accroissant progressivement, doit conduire finalement à la disparition de l'institution rebelle.

Loin de créer des organismes nouveaux ou de prétendre les entretenir, disent les porte-paroles de ces Institutions, il convient d'utiliser d'abord ceux qui existent et développer leur intervention par des missions permanentes qui doivent en tout état de cause constituer "un des rouages essentiels" de la recherche fondamentale; leur composition et leur origine organique garantira de la valeur des recherches. C'est ainsi qu'un éminent savant a pu développer dans ce sens ses "suggestions sur la réorganisation de la recherche scientifique dans les territoires outre-mer de la Communauté française (15).

(15) HEIM Colloque Abidjan-Dakar; com. A/039

"la tendance à créer des organismes nouveaux et souvent coûteux, pas toujours justifiés - ignore trop la nécessité de faire fonctionner ceux qui ont fait leurs preuves en leur apportant les moyens, que nombreux sont d'autre par les établissements accessoires qui apparaissent inutiles ou périmés et qu'à la lumière des progrès des sciences et des techniques une refonte de ceux-ci paraît nécessaire".

...../

Il peut paraître surprenant que l'Office ne sombra pas dans la tourmente. Il le doit à un corps de chercheurs trop important pour être intégré dans une autre institution. S'il peut commencer de se rééquilibrer à partir de 1963 c'est à la suite de son rattachement second au Ministère de l'Education nationale lors de la réorganisation de 1960. Ce deuxième tuteur est beaucoup plus apte à comprendre les exigences scientifiques (le CNRS et le Museum en relèvent). Ce rattachement, obtenu par la Délégation générale à la Recherche scientifique, est solide car dans la masse budgétaire du ministère, en constante augmentation, les subventions à la recherche Outre-mer n'en paraîtront que plus réduites (16). C'est ainsi que l'Office put relever pour une part croissante de ce ministère comme l'indiquent les chiffres. Corrélativement le budget convention est en baisse relative à partir de 1963.

(15 suite)

"la permanence des grandes institutions scientifiques (Université, Collège de France, Museum, Ecole des Hautes Etudes) est significative de leur rôle et de leur pouvoir d'adaptation aux conditions sans cesse modifiées de l'évolution non seulement politique ou administrative du pays depuis plusieurs siècles, mais des connaissances des méthodes et des esprits. Leur caractère national entièrement apolitique et leur rayonnement universel justifient tout souci d'assurer dans une réorganisation de la recherche et de l'enseignement français en priorité leur survivance et leur influence".

(16) en 1964 elles ne représentaient que 0,2 % de son budget.

MOYENS DE L'ORSTOM

	1960	1961	1962	1963	1964
FAC					
Montant (1)	18,2	17,9	20,4	22,4	26,4
% Bg total	70	65	58	57,5	48
% Δ		19	13	6	14
E.N.					
Montant (1)	0,4	1,5	2,9	4,3	11
% Bg total	4,5	4,5	7	9,5	20
% Δ		275	93	48	127,9

(1) en millions de F.
 (2) FAC + Etats

	Conventions	% Bg	% Δ
	1962	18	103
	1963	16	-7
	Ressources propres + affectées		
	1962	24,5	203
	1963	22	-5

Crédits du Ministère de l'Education Nationale
 (en millions de francs; in Revue Economique 1-1964 "La Recherche")

	1960	1961	1962	1963	1964
BUDGET	182,8	236,3	302,3	397,8	485,5
C N R S	142,3	176,6	210,6	271,8	322
ORSTOM	0,4	1,5	2,9	4,3	11

Ainsi, alors que la première phase d'impulsion métropolitaine s'est achevée sur la perspective d'une réduction du déséquilibre interne de la recherche appliquée, cette dernière phase s'achève sur la même perspective pour la recherche fondamentale. Mais dans l'un et l'autre cas ce rééquilibrage n'affecte que l'élément fonctionnel de la recherche. D'autre part, il ne peut se concevoir abstraction faite de la catégorie spatiale de la fragmentation qui peut réduire à néant l'acquit obtenu sur la perspective à court terme de la recherche.

TITRE III LA CONSOLIDATION STRUCTURELLE DE LA

FRAGMENTATION

La perspective temporelle ne concerne pas seulement l'élément fonctionnel de la recherche. Elle a un prolongement institutionnel dans la mesure où elle a suscité concomitamment la création des instruments de sa réalisation. Elle donne lieu à une projection beaucoup plus concrète, sur le plan des moyens, sous la forme de structures juridiques et organiques. Ces structures permettent de consolider, de rendre durable ce qui, par nature, est fluide.

Mais ces structures, à leur tour, vont se détacher de leur origine pour acquérir une vie autonome. "C'est que, dans la dynamique sociale comme dans la dynamique tout court, rien n'est plus facile que de se laisser tromper par une logique rationaliste qui extrapole témérairement, qui méconnaît les effets secondaires et composés... Beaucoup plus souvent que l'on ne croit, les institutions sont neutres. Ce sont des cadres souples dont le rendement dépend surtout du niveau moral, du niveau économique ... Tout dépend de la manière de l'atmosphère et du "niveau social" (1). Aussi, loin d'être régies par le court ou moyen terme, les institutions pourront réagir sur lui diversement; elles pourront acquérir des caractères spécifiques qui retentiront sur la perspective d'où elles sont issues, d'autant plus aisément qu'elles leurs sont intimement liées. Considérant d'autre part le "polytélisme" des règles de droit qui, construites pour une fin spéciale peuvent souvent être utilisées au cours de leur vie à d'autres fins, il faut conclure que ces structures, loin d'être les garants d'une conservation, pourront aussi bien devenir les agents d'une transformation.

(1) RUYER l'Utopie et les Utopies PUF 1950

C'est pourquoi il est indispensable d'aborder ces structures pour compléter la vision et cerner l'ampleur de l'attraction du court terme dans la recherche. Dans la mesure où elles ont été maintenues, c'est que les principes dont elles sont inspirées sont considérés comme le fondement même de l'action dont elles continuent d'être les instruments. Dans la mesure où elles ont subi une transformation, il faut considérer si elles sont destinées à modifier le terme d'action retenu.

La première conséquence de la projection fragmentaire dans le monde organique est son morcellement. Le mode de construction institutionnel, son développement, ont été inspirés, avant tout, par une vue pragmatique de portée immédiate: la spécialisation, inspirée d'une division rationnelle du travail. Loin de rattacher de nouvelles recherches à des organismes existants, on en a créé de nouveaux pour les servir. Mais ce "verticalisme" porte en lui des germes d'inefficience. Il peut favoriser l'isolement des établissements et des chercheurs, la dispersion des plans et programmes d'action. L'efficacité et l'économie de recherche sont subordonnées à une harmonisation d'ensemble. La spécialisation porte donc en elle, à l'état latent, ses contradictions. C'est pourquoi elle n'a de sens que si les unités de recherche complètent des schémas verticaux d'organisation par des liaisons horizontales ou pyramidales qui réaliseront la convergence et la concentration de moyens autonomes sur des données uniques. C'est une technique instrumentale qu'il faut créer, destinée à focaliser des rayons parallèles, voire divergents, afin qu'additionnée leur puissance en soit multipliée. La résultante apparaîtra en quelque sorte comme le terme d'un mouvement dialectique qui intégrant et dépassant la thèse et l'antithèse les porte à un niveau d'efficacité supérieur: "Le dépassement suppose que le conflit n'est pas tranché comme dans le choix, ou pallié comme dans le compromis, mais résolu dans une synthèse supérieure". (2)

(2) VEDEL Droit Constitutionnel p. 250. (Sirey 1949)

Le problème ne diffère guère, au fond, lorsqu'on aborde les structures juridiques. Un lien étroit et constant associe structure fonctionnelle et juridique, toutes deux sont étroitement solidaires. La recherche fondamentale est soumise à un régime de droit public; le développement organique de la recherche appliquée s'est réalisé selon un même régime juridique et sous une même forme. Or, s'agissant de cette dernière, la fonction des organismes se modifiait en raison de l'élargissement de leurs buts.

Il convient donc de pondérer de l'intérieur les forces attractives du court terme par un contre-poids qui permettra une constante réadaptation, réorientation de la recherche et ainsi assurera de sa permanence. Tel est le sens de la fonction administrative. Elle doit s'intégrer à la structure juridique pour que, par son intermédiaire, elle oriente l'action. Mais cette association d'éléments opposés par nature devra être d'autant plus souple que "les causes d'action et de lutte qui, normalement devraient être éparses entre plusieurs instances de pouvoir et plusieurs couples d'antagonisme, se rassemblent et se combattent dans un même organisme". (3) C'est du mode d'harmonisation entre l'organe et la fonction que se déduit la valeur des structures. Dès lors on peut se demander si ces structures juridiques étaient susceptibles d'absorber ces transformations, si elles possédaient assez de richesse et de souplesse pour s'y adapter. Ne peut-on craindre un certain déphasage par disparition de la "coextensivité de l'organe à la fonction"? Problème capital au dire de CHARLIER qui entraîne des troubles de fonctionnement par "écart entre le régime, le champ d'action, la mentalité, les habitudes des organismes privés et les exigences de leur office et de leur autorité". Ce conflit de tendances entre un passé stratifié et un présent d'action risque de provoquer un écartellement et d'aboutir à une certaine inaction ou à une action faussée.

(3) CHARLIER "Contradictions internes des groupements: l'équivoque de l'association" Revue Française de science politique 1951 n° 3.

CHAPITRE I LA FRAGMENTATION ORGANIQUE

Section I - La spécialisation

Le problème des structures de la recherche est assez préoccupant pour qu'il ait fait l'objet d'un colloque européen en 1960. Le représentant de la France en soulignait toute l'importance :

" Les problèmes d'administration et d'organisation de la recherche, contrairement à ce qui est trop souvent admis, sont une interrogation de principe et non pas seulement de forme ou de méthode. La détermination des conditions à réunir pour entretenir ou stimuler la vitalité des cellules qui commandent l'impulsion de la création scientifique ne peut plus relever d'une analyse fragmentaire ou de simples décisions partielles" (1).

Force est de constater que l'emprise du court terme dans le développement de la recherche n'a pas favorisé ces interrogations de principe. Les créations sont dictées par l'empirisme, en fonction de besoins immédiatement ressentis, au fur et à mesure qu'ils se développent. Aucune conception d'ensemble n'a donc présidé à cette construction, aucune rationalité ne semble l'inspirer.

De l'historique d'un développement organique aussi sinueux on peut cependant dégager quelques lignes de force.

La spécialisation géographique de la recherche est la première acquise. Cette spécialisation n'a jamais été remise en cause dans les faits, quoique souvent contestée par les institutions scientifiques françaises. Elle s'impose dans la mesure où les institutions ne peuvent matériellement intervenir outre-mer

(1) Piganiol in Administration et organisation de la Recherche,
(Colloque de Ménars 1960) OEECE 1961.

que par des missions à portée nécessairement réduite (2).

Un deuxième principe est venu compléter cette spécialisation : la spécialisation formelle des recherches: les recherches d'ordre général relèvent uniquement de certains organismes. Le principe est total lorsque l'ORSTOM regroupe toutes les recherches agronomiques. La spécialisation fonctionnelle des Instituts spécialisés (par production) en est un complément (cf schéma N° 1 infra).

L'échec de la tentative d'intégration agronomique a substitué un nouveau principe à la spécialisation formelle: la spécialisation matérielle des recherches, c'est-à-dire selon leur nature : à l'ORSTOM toutes et rien que les recherches fondamentales; aux Instituts spécialisés toutes les recherches appliquées. La spécialisation formelle n'est pas éliminée, elle est limitée aux recherches appliquées : l'IRAT a d'abord vocation pour mener toutes les recherches agronomiques; les recherches spécialisées en sont le complément naturel (3).

(2) à défaut d'une infrastructure que seule la désintégration de l'ORSTOM pourrait leur procurer car il ne saurait être question d'en reconstituer une.

(3) En effet, lors de sa création, le représentant de la puissance publique définissait ainsi son rôle :
"... puisque l'IRAT est, en quelque sorte, l'émanation de chacun des instituts de recherche spécialisée, du CTFT, de l'IEMVT, il y a un domaine commun que chacun des Instituts souhaite voir réaliser et qu'aucun ne peut réaliser séparément. C'est là où se place la meilleure définition de ce que devrait être le programme en matière d'agronomie générale de l'IRAT: la couverture des besoins en matière d'agronomie générale de chacun des instituts spécialisés dans un domaine donné qu'aucun d'eux ne peut être en mesure séparément de régler d'une autre façon en étant lui-même associé à cette opération... Ce domaine doit être défini par les besoins réels de chacun des Instituts intéressés à leur solution" (ROSSIGNOL déclaration au 2° conseil d'administration)

Le schéma de répartition des compétences est alors enrichi d'une sous-rubrique portant à quatre les degrés de spécialisation (cf schéma N° 2). En fait il ne reçut pas même un commencement de réalisation. La spécialisation formelle disparaît aussitôt: lors de son organisation, l'IRAT adopta; une distribution verticale (par production) de ses départements et non horizontale (par ordre de problème). Les Instituts ont tous maintenu une action de recherche générale lorsque, nécessitée par des besoins propres, ils pouvaient la réaliser avec les moyens dont ils disposaient. Sinon, ils s'associèrent avec d'autres organismes. L'IRAT ne conserva donc pas son monopole et le schéma réalisé fut maintenu à trois niveaux, le principe de spécialisation matérielle se substituant à la spécialisation formelle sans la compléter (cf schéma n° 3).

Schéma d'organisation de la recherche

principe de spécialisation

1 - Avant 1960

1er degré: recherche métropolitaine/O.M		géographique
2° degré: recherches générales/particulières (R.F. + R.A. : ORSTOM		formelle
3° degré	Instituts huile/café/...	fonctionnelle

2 - En 1960

1er degré: recherche française/O.M.		géographique
2° degré: R. fondamentale/appliquée		matérielle
3° degré: recherche générale/particulière		formelle
4° degré	Instituts huile/café/...	fonctionnelle

3 - Après 1960

1er degré: recherche française/O.M.		géographique
2° degré: recherche fondamentale/appliquée (ORSTOM)		matérielle
3° degré	Instituts huile/café/...	fonctionnelle

Au terme de ce développement organique de la recherche nous sommes en présence d'un organisme à vocation générale, mais uniquement en recherche fondamentale, tous les autres organismes de recherche appliquée répondant au principe de spécialisation fonctionnelle. L'affirmation constante, le développement progressif du principe de spécialisation sur une production en atteste la vigueur depuis les tâtonnements empiriques et dispersés des premiers planteurs, en passant par les organisations collectives de syndicats, pour aboutir par delà les services scientifiques des fédérations de planteurs aux instituts spécialisés.

La concentration des recherches en un seul organisme serait trop lourde, moins efficace avance-t-on; tandis que la spécialisation étroite des recherches sur un groupe défini de cultures relevant d'une même catégorie de matériel végétal de la production à la consommation permet, par la concentration des efforts qui en résulte, d'aller plus vite et mieux au fond des problèmes. La réunion d'une documentation précise sur toutes les recherches du même ordre, qui sont susceptibles d'éclairer, sinon même d'alléger les tâches, les contacts et liaisons entre spécialistes et professionnels de la question à travers le monde garantissent de l'efficacité de la recherche, de sa "productivité" c'est-à-dire de sa rentabilité.

La nécessité d'une spécialisation se déduit des circonstances. Elle est fonction de l'importance que prend à un moment une culture. Du développement du café et du cacao en Côte d'Ivoire est né l'Institut du café et cacao; l'importance des recherches exigées par ces productions a fait écarter leur rattachement à l'Institut des Fruits et Agrumes un instant envisagé. Les recherches sur le riz relevaient d'un Office du riz en Indochine, elles sont de la compétence de l'IRAT à présent.

Mais un grave danger est la contrepartie de cet avantage: l'isolement scientifique et son corollaire les doubles emplois. La science constitue un front uni, ses progrès ici dépendant d'une avance là ; méconnaître les travaux scientifiques voisins c'est se condamner souvent à piétiner. L'accent avait été mis sur ce danger lors du Colloque de la Recherche Outre-Mer d'Abidjan-Dakar. Des liaisons constantes et serrées, des liaisons compensatrices, doivent donc compléter le réseau organique pour en développer l'intérêt.

Section II - Les liaisons compensatrices

Quelles structures adopter qui répondent aux exigences de la spécialisation dans l'exécution des recherches ? Il n'existe aucune solution à priori : ~~(A)~~

"A défaut d'une planification proprement dite, la coordination, la programmation sont urgentes en fonction de l'immensité des objectifs... Les structures aptes à résoudre les problèmes se cherchent encore: une perpétuelle évolution crée et défait des comités, des conseils, tente de mettre en place auprès des administrations et des gouvernements des instances consultatives qui puissent analyser un problème infiniment complexe que la vie politique d'un pays développé est obligée d'intégrer. On est là au centre d'une création continue d'institutions qui s'efforcent, non de déposséder l'administration, mais de créer l'information et le conseil scientifique à l'usage de l'échelon politique. Cette prolifération est à noter; elle témoigne, dans ce domaine, d'une vitalité qu'on ne rencontre pas toujours dans les secteurs traditionnels de la vie publique. Elle ébauche un difficile dialogue... L'animation d'un tel dialogue est, à côté des découvertes scientifiques, comme un apport supplémentaire. Il nous montre comment créer des institutions plus élaborées, capables de maintenir le libéralisme de la discussion dans le domaine technique"(4).

(4) Lelong Revue Economique 1.1964

Deux types de procédés sont concevables selon le degré d'intégration des éléments d'action en cause : la coordination et la coopération. La coordination postule l'intégration, dans un système d'ensemble autonome tandis que la coopération ne peut être normalement envisagée qu'entre éléments relevant d'une haute direction générale commune. On peut dire que, dans le premier cas, la liaison intervient à un échelon élevé et concerne le projet, tandis que dans l'autre elle joue au niveau exécutif. Dans la coordination, chaque élément conserve son autonomie, son indépendance dans le cadre qui lui est assigné. S'il perd la définition des voies, il n'en conserve pas moins celle des moyens; les liaisons s'effectuent sans idée de hiérarchisation ou subordination. Dans la coopération, au contraire, le travail en commun implique pour chacun l'abandon d'une partie de sa liberté d'action dans la réalisation d'une entreprise aux résultats de laquelle chacun est également intéressé.

Dans le cadre intraorganique, les liaisons sont naturellement très denses; elles vont jusqu'à la coopération, sous le double aspect :

- politique, de la conception des programmes en relation avec les Etats destinataires (cf infra IIe partie);
- scientifique et technique, de l'exécution des programmes entre cellules de recherche. Le rôle du centre administratif est d'organiser, de concevoir la convergence de moyens géographiquement dispersés sur un même objet en distribuant les tâches, en définissant les moments d'intervention des unités.

Dans le cadre interorganique, la coordination sera de principe. Une action concertée entre organisations autonomes n'est effectivement réalisable que si leurs préoccupations sont du même ordre, si leur niveau d'intervention est identique. C'est pourquoi elle intéressera surtout la recherche appliquée, que caractérise sa multiplicité organique.

§ 1 - Liaisons d'action

La coopération dans la recherche appliquée est une nécessité évidente. Les résultats d'une recherche spécialisée peuvent être du plus grand intérêt dans d'autres domaines connexes. Une production vivrière ici sera industrielle là; de même l'étude de l'évolution des sols, quoique relevant d'un organisme général ne peut être dissociée du matériel végétal qui la détermine, or il est difficile d'éliminer celui là même qui relève déjà d'organismes spécialisés, quand il prédomine. En l'espèce, la distinction entre moyen et objet de recherche n'a pas grande portée pratique. Surtout, à mesure que l'utilisation des productions se diversifie, la spécialisation paraît moins fondée. Le coton est autant une fibre textile qu'une graine oléagineuse; il pourrait relever de l'Institut des oléagineux comme de l'IRAT (culture alimentaire). Le café pourrait être considéré comme une production fruitière et il était parfaitement justifié de proposer en 1952 de rattacher ces recherches à l'Institut des fruits. Le bananier, par ses espèces "textiles" pourrait être classé comme plante textile. C'est dire que la spécialisation retenue n'a plus de sens qu'au niveau des travaux d'étude et non d'adaptation. C'est pourquoi, les Instituts sont nécessairement conduits à se partager leurs moyens d'action et à travailler dans des laboratoires communs.

Au niveau central, ils regroupent leurs laboratoires en un même lieu. Sur le plan local, ils réalisent des travaux en commun sur des stations qui ne relèvent administrativement que d'un seul. D'ailleurs l'article 3 des statuts de l'IRAT, conçu à l'origine comme l'émanation des autres Instituts, précise : "l'association a pour objet d'entreprendre et de développer des recherches... par ses moyens propres ou par l'intermédiaire de ceux dont disposent les organismes adhérents". Des protocoles en règlent les modalités, qui s'inspirent des principes suivants :

- unité de direction et autant que possible de gestion de l'établissement considéré ;
- présentation commune des programmes, des conclusions des travaux de recherche et expérimentation ;
- tutelle technique du programme et de son exécution par l'organisme qui a normalement vocation pour l'action considérée; à cet effet les cadres responsables peuvent être rattachés audit organisme; ils ne recevront éventuellement qu'un mandat pour éviter des dépenses inutiles s'ils peuvent accomplir une tâche polyvalente ;
- financement par chaque organisme de l'action de recherche ou expérimentation qu'il a en tutelle technique, son niveau pouvant être défini forfaitairement d'accord parties. Mais les crédits, individualisés pour leur évaluation, sont gérés en commun ;
- dispositions convenues d'accord parties pour l'utilisation du matériel, la main d'oeuvre et l'emploi du personnel subalterne sur chaque établissement dont l'unité demeure conservée, quel que soit le nombre des actions spécifiées qui s'y conduisent.

La réalisation de ces interventions est facilitée dans la mesure où une coordination préalable est réalisée au niveau central.

§ 2 - Liaisons de conception : la coordination

À cet égard, les constructions peuvent s'élaborer selon deux orientations, inductive et déductive pourrait-on dire. La première part du donné et se construit uniquement à partir de celui-ci; elle est horizontale. La deuxième, est pyramidale et extérieure aux données qu'elle doit régir ; leur étant indépendante elle est superposée et par conséquent plus autoritaire. Mais elle est difficilement utilisable quand elle doit ordonner des éléments multiples, divers d'inspiration et individualistes. Lourde, elle risque en même temps d'être trop distante. Aussi, malgré de constantes tentatives, elle n'a jamais pu s'imposer.

Alors que les liaisons d'action répondent à une spécialisation fonctionnelle uniquement, les liaisons de conception s'appliquent à une spécialisation matérielle et géographique. De là leur ampleur et leur enchevêtrement.

A - Les liaisons pyramidales

En 1947, avait été créé un Conseil supérieur de la recherche scientifique et technique outre-mer (5a). Trente sept membres le composaient, issus tant des institutions métropolitaines de recherche que des organismes spécialisés outre-mer. Ce conseil correspondait à la conception que les milieux scientifiques d'avant guerre se faisaient d'une organisation de la recherche outre-mer. Il est, dans une certaine mesure l'application du texte de 1943 créant l'office de la Recherche scientifique coloniale. En effet, l'Office en est le support organique : son Directeur en est le vice-président (le ministre de la France d'Outre-Mer étant Président), le secrétaire et le rapporteur général du Conseil est le secrétaire général de l'Office. Mais du jour où ce dernier élargit son rôle, cette conception fut dépassée. L'Office devenait trop important pour que d'autres organismes acceptent une liaison qui, sous la forme de coopération qu'elle impliquait, risquait fort d'en faire des satellites (5b).

C'est pourquoi le Conseil ne se réunit jamais. On projeta de lui donner vie en 1959 par une réorganisation qui l'aurait adapté à l'évolution politique de l'outre-mer. Il devait y être introduit des représentants des assemblées politiques locales et françaises et des professionnels, utilisateur de la recherche.

(5a) J.O. 2.10.1947 p. 9885

(5b) lorsque le Ministre de la Coopération déclara à l'Assemblée Nationale le 21.1.1963 qu'à ses yeux le rôle de l'ORSTOM était de coordonner les programmes de recherche appliquée, il suscita une réaction immédiate des Instituts spécialisés.

Au total 30 membres auraient représenté l'outre-mer (y compris l'Assemblée de l'Union française) et 25 la France (dont 13 provenant du Ministère de la France d'Outre-Mer). Le projet resta dans les limbes.

En 1962, enfin, est créé un Comité consultatif de la recherche scientifique et technique tropicale (6) qui donne son avis au ministre de la Coopération sur toutes questions qu'il lui soumet, dans le cadre des programmes d'activité des organismes de recherche scientifique et technique outre-mer. Ce comité fantôme est ignoré de tous.

Les raisons de ces échecs sont très simples. De telles constructions sont déjà fausses au départ. Elles recèlent une ambivalence qui les rend impropres à remplir une fonction. Le rôle qu'elles peuvent jouer est, en effet, ou excessif ou élémentaire. Ou on leur demande d'élaborer une politique scientifique, et alors elles sont peu maniables, trop lourdes, et lointaines pour parvenir à élaborer des projets toujours très complexes en matière scientifique; ou on leur demande de définir une orientation à la recherche (projet de 1959) et alors le scientifique refusera, à bon droit, de se lier à un niveau proche du politique. De cette façon du moins, car s'il acceptera, à l'occasion, d'être consultant, c'est à titre personnel, officieux si possible, consultatif toujours.

On comprend que cette indispensable coordination soit secrétée par les structures scientifiques en place, chacune d'entre elles élaborant et multipliant les liaisons nécessaires, parfaitement adaptées chacune à leur objet. Composées uniquement de scientifiques ou spécialistes, ces unités se tiennent à un niveau

(6) JORF 14.2.1962 p. 1590.

purement technique, dans le cadre d'une orientation autoritairement définie ce qui les dispense d'une éventuelle "scientiocratie". C'est alors, en pleine connaissance de cause, que chacune pourra, comme se le proposer le projet de 1959 :

"établir le bilan critique des activités de recherche", "proposer les objectifs à atteindre et les programmes à réaliser dans les années à venir", "étudier les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir".

Ces structures relationnelles seront fonctionnellement verticales certes, mais organiquement elles seront horizontales.

B - Les liaisons horizontales

Les liaisons sont élargies quand les disciplines ou l'objet d'étude d'un organisme de recherche ont une correspondance en zone tempérée; elles touchent alors des institutions qui y sont implantées. Tel est le cas de l'Institut d'Elevage et de l'ORSTOM.

Le cas des Instituts spécialisés est particulier. Chacun possède un Conseil supérieur, composé de personnalités des milieux administratif, scientifique et professionnel de la production dont il a la charge. Ils apportent suggestions et observations sur les activités et programmes des Instituts. Là n'est pas le plus important : la spécialisation de ces organismes travaillant côte à côte est telle qu'ils sont obligés de se définir ensemble et en permanence sur tous les plans. A cet effet ils possèdent un comité de liaison composé de leurs présidents, directeurs et éventuellement chefs de service qui se réunit plusieurs fois par mois pour traiter des questions d'intérêt général qui relèvent de leur activité commune et déterminer une unité de vue et d'attitude sur l'extérieur. Un bureau technique de liaison complète ce comité. Il est

chargé de faire la synthèse des résultats de travaux et définir des méthodes d'action intéressant un domaine commun.

L'Institut d'Elevage possède un Conseil supérieur chargé de "formuler des avis sur les programmes généraux de recherche et d'enseignement, sur les travaux réalisés et en cours, ainsi que de présenter toutes suggestions pour faciliter l'exécution des programmes généraux ou pour en exploiter les résultats"(7)

Les disciplines couvertes par l'ORSTOM sont infiniment variées, car il n'existe aucun critère limitatif à leur prise en charge (selon les statuts, l'Office est chargé des recherches fondamentales orientées vers les productions végétales et animales ainsi que vers la détermination des données de base du milieu naturel et humain"). L'organisation scientifique n'en est que plus complexe et importante, elle constitue le système nerveux de l'Office. Elle est composée de divisions scientifiques composées chacune de comités techniques. Formés de personnalités scientifiques de premier plan, ces comités sont coiffés d'un Conseil scientifique où pénètrent ès-qualité les grandes institutions de recherche.

1 - Les Comités ont été institués au nombre de 16 (8). Les 217 membres qui les composent actuellement (9) se répartissent par groupe de 6 à 20, la moyenne étant de 14-15 membres par comité. Leur origine est très diverse, plus de la moitié sont issus de la recherche libre; un quart relèvent de l'ORSTOM et Instituts spécialisés.

(7) (art. 3 statuts) Des institutions françaises de recherche intéressées ont accès: l'Institut Pasteur, l'Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), l'Ecole vétérinaire.

(8) arrêté interministériel du 6.7.1964.

(9) décision 31.7.1964

Ces organes doivent définir les programmes de recherche c'est-à-dire l'objet, les voies et moyens de recherche afférents dans le cadre des objectifs définis par la direction générale (10).

Leur rôle est de prendre une connaissance synthétique des problèmes majeurs qui relèvent de la branche dont ils sont responsables et qui leur sont posés sous une forme brute souvent pour dégager ce qui relève de l'Office et répartir le restant à des organismes plus qualifiés de recherche fondamentale ou appliquée. Le programme se prolonge concrètement par un plan d'action qui en détermine les modalités (temps de réalisation approché) et moyens de toute nature.

La réunion des programmes de chaque comité constitue le programme général après arbitrage de la direction générale quant à l'affectation des moyens. De même le regroupement des rapports d'ensemble définit l'Office au regard des organismes voisins et le situe dans le dispositif général de la recherche scientifique national et international. On relèvera donc la spécialisation des organes d'élaboration des programmes qui sont surtout constitués d'éléments issus de la recherche en zone tempérée. C'est l'indice certain d'une réorientation de l'Office.

(10) leur fonction est ainsi décrite dans les statuts de l'Office: "ces comités étudient, dans les disciplines relevant de leur compétence, 1 - les questions relatives au développement du travail de recherche, 2 - les demandes de travaux de recherche présentés par les Etats de la Communauté, les territoires et départements d'outre-mer; les Etats étrangers et les organismes internationaux. Ils proposent au Conseil technique et scientifique les mesures qui, dans le cadre de leur compétence, paraissent propres à assurer une meilleure organisation et une coordination plus efficace des recherches faites par l'Office. Ils présentent chaque année au Conseil scientifique et technique un rapport sur les activités de recherche relevant de leur compétence" (art. 8)

2 - Le Conseil scientifique et technique doit regrouper et synthétiser l'action des comités, chacun d'eux y étant représenté. De l'ORSTOM seuls y participent en permanence et ont voix délibérante les organes dirigeants. Les autres membres sont ^{composés} ~~de~~ ^{de} six institutions françaises de recherche ^{auxquelles s'ajoute la Délégation à la Recherche} (~~ORSTOM, DGAS, IARA, Muséum, P. Pasteur, Musée de l'Homme, I.N.H.~~). Ce Conseil désigne au conseil d'administration trois membres des comités techniques.

Le rôle du Conseil scientifique est de déterminer la politique scientifique de la maison (11). Définir les grandes options de la recherche, en orienter et en concevoir le programme qu'il proposera à l'adoption du Conseil d'administration (art. 5)

Par cette large ouverture, l'ORSTOM peut harmoniser ses activités avec celles des établissements conjoints et y trouver l'appui scientifique nécessaire. Un comité pourra susciter des recherches désintéressées là où elles apparaîtraient nécessaires pour effacer un retard qui gênerait l'avance générale de la connaissance scientifique. Il pourra prêter à cet effet l'infrastructure de l'Office qui devient ainsi un support scientifique général. La coordination, loin de s'effectuer d'une façon subordonnante, se traduit en actions jointes ou de soutien à bénéfice réciproque.

(11) Selon l'art. 9 des statuts : "Il coordonne les programmes et l'activité des comités. Il donne son avis sur toutes les questions se rapportant à l'orientation générale des travaux de recherche et à l'organisation des services. Il donne son avis sur les problèmes relatifs au recrutement, à la formation et au statut des chercheurs")

CHAPITRE II LA DIVERSITE JURIDIQUE

Section I - Les termes du débat

Dans la gradation que constituent les trois formules d'établissement public, entreprise publique et société privée d'intérêt général, laquelle retenir ? Un régime de droit public se justifie lorsque, à l'ampleur des moyens exigés pour agir, correspond à court terme, une faible incidence pratique des résultats, partant, leur faible rentabilité économique. Il est donc naturel que l'Etat conserve toutes les prérogatives de la puissance publique que lui assure les procédés traditionnels du droit administratif, tout en accordant sous la forme d'établissement public l'autonomie nécessaire à la réalisation d'actions spécialisées nettement individualisées. Lorsque l'Etat doit prendre en charge ou soutenir quasi seul des activités économiques, qu'il devient ainsi par nécessité industriel ou commerçant, il doit recourir aux procédés privés adaptés aux exigences du service public. Il peut alors constituer un établissement public, en utilisant la forme industrielle et commerciale. Garantissant des ressources ^{propres} à l'établissement, cette forme le libère des sujétions administratives trop strictes, de la rigidité des moyens humains en particulier, sans pour autant les soustraire au contrôle minimum qu'exige la responsabilité d'une politique dont ces organismes sont les instruments. L'établissement public semble donc pouvoir être le mode de réalisation des services publics, nécessaire parfois - dans la forme administrative - mais suffisant toujours dans sa forme industrielle et commerciale.

Or dans l'ensemble des huit institutions de recherche, deux seulement possèdent le statut d'établissement public, sous sa forme administrative: l'Institut d'Elevage et l'ORSTOM. Le régime

de droit privé est appliqué, sous forme de société d'Etat, dans un cas (CTFT) et plus généralement et paradoxalement d'association de la loi de 1901. Des raisons d'opportunité expliquent de tels choix bien plus qu'une réflexion de fond. Il est remarquable de constater que, les circonstances ayant disparu, les choix ne demeurent pas moins inchangés.

Le rôle d'enseignement dévolu à l'IEMVT et à l'ORSTOM, l'aspect purement scientifique de ce dernier, la création de l'Institut d'élevage sans l'accord des pouvoirs publics, dont il fallait obtenir l'appui au moins financier, justifiaient leur caractère d'établissement administratif. Le statut de droit privé des autres organismes, reconduit ou créé à la Libération, traduit la méfiance d'alors pour certaines formes traditionnelles jugées périmées. Il apparut que les buts fixés par les plans de développement ne pouvait être atteints par des institutions soumises aux lenteurs et au manque de continuité de l'action administrative. D'ailleurs, les entreprises privées, avec lesquelles il fallait entretenir un contact étroit et confiant, les Territoires et Etats associés, dont il fallait ménager les susceptibilités, étaient tous des plus réticents envers une organisation administrative. Autant de raisons qui nécessitaient la plus grande indépendance envers l'administration et qui faisaient même rejeter la forme d'établissements publics à caractère industriel et commercial.

La formule de société d'Etat, retenue pour la recherche forestière, ne répond pas seulement à un engouement passager. Elle permettait de tenir compte de la domanialité de la quasi-totalité de la sylve coloniale et l'aspect de service public que représente la conservation sous les tropiques d'un couvert végétal. Surtout, la profession composée d'exploitants individualistes n'était pas regroupée dans ces puissantes unions ou fédérations de planteurs qui constituaient originellement le support naturel des associations.

Ce statut d'association était retenu en 1942, à l'exemple de l'Institut français du caoutchouc, remarquablement organisé et efficace, financé par les seuls professionnels. Le régime corporatiste de Vichy a soutenu le mouvement, qui prit toute son ampleur depuis. En 1946, la puissance publique était ignorante encore des exigences de la Recherche (ne pensait-elle pas développer les TOM en dix ans ?). Elle confirma et appuya le mouvement en le finançant, pensant que, dépassée la phase toujours onéreuse des investissements de démarrage, les professionnels, -planteurs, utilisateurs industriels distributeurs commerciaux- pourraient subvenir aisément à leurs frais de fonctionnement. Ces illusions étaient levées lorsqu'elle créa l'Institut du Caoutchouc en 1956 et l'Institut du café en 1958. Elle n'en conserva pas moins la formule pour la raison qu'elle permettait d'associer étroitement producteurs et transformateurs d'une même production sinon au financement, du moins à l'orientation des recherches qui en relèvent, conditions indispensables pour en conserver l'aspect réaliste et l'incidence directement économique.

Mais ne peut-on penser, en revanche, que cette structure d'association simplement déclarée, si généreusement et systématiquement octroyée, est bien légère eu égard au mode de financement et à la portée des activités en cause ? Les répercussions sans cesse croissantes que ces recherches, généralement issues de services administratifs, exercent sur la vie économique de tout un continent, et même simplement sa vie, par delà un support professionnel dépassé, ne peut que confirmer leur caractère de service public. On pourrait donc tout aussi bien considérer que s'agissant de recherche tropicale appliquée, la formule d'association n'est qu'une solution de facilité, la résultante d'un anachronisme et d'un mimétisme auxquels l'habituelle induration administrative n'a su échapper.

Déjà en 1952, le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics relevait discrètement cette

forme juridique "illogique" en se fondant sur un aspect du problème: "là disait-il, où les pouvoirs publics assurent par des deniers publics l'exercice d'activités d'intérêt général que n'est pas en état d'assurer l'initiative privée, celles-ci ne peuvent plus être le fait que d'offices ou de sociétés d'Etat, s'il est jugé nécessaire de les confier à des personnes morales".

Mais surtout, ce démembrement si accentué de la puissance publique qui remet en cause les fondements du service public en le confiant à des personnes privées, n'est-il pas dangereux par le déplacement et la dispersion des responsabilités qu'il provoque? La Cour des Comptes n'a pas hésité à dénoncer vigoureusement le phénomène dont il relève dans un rapport dont tous les termes mériteraient d'être cités. (1). Retenons-en les lignes directrices.

"L'évolution récente de l'administration s'est manifestée notamment par la multiplication d'organismes intermédiaires aux statuts les plus divers qui, se substituant aux autorités et aux collectivités traditionnelles, accomplissent des tâches relevant normalement du service public, aussi bien par leur nature que par l'origine des moyens financiers mis en oeuvre.

La Cour n'ignore pas que l'extension constante des interventions de la puissance publique s'accomode mal de la rigidité de certaines règles financières et de certaines structures administratives, et que la recherche de formules plus souples répond parfois à un compréhensible souci d'efficacité.

Elle estime toutefois qu'avant de céder à un courant qui entraîne un démembrement de l'administration et un sérieux affaiblissement du contrôle financier il convient, dans chaque cas, de s'assurer qu'une meilleure organisation des procédures administratives ne permettrait pas d'atteindre le but recherché. Il importe aussi de veiller à ce que des préoccupations particulières, voire personnelles, n'inclinent pas à renoncer trop aisément à des règles tutélaires qui conservent leur raison d'être...

... Beaucoup d'associations, de sociétés privées ou mixtes, de groupements sui generis gèrent plus ou moins ouvertement

(1) Rapport 1963. Imprimerie Nationale.

d'authentiques services publics; ainsi s'opèrent de véritables transferts de responsabilités mettant en échec les principes qui gouvernent les finances publiques. Même lorsqu'elle ne s'accompagne pas d'irrégularités, la création, en marge des administrations, d'annexes discrètes ou de filiales déclarées, disloque les services, fausse l'autorisation budgétaire et la réduit à un acte formel, tandis que la variété même des procédés utilisés défie toute recherche systématique.

.....
La façade juridique la plus couramment utilisée pour dissimuler une intervention publique est l'association régie par la loi du 1er Juillet 1901...

...Sans doute les subventions répondent-elles en général au souci légitime de soutenir des initiatives privées qui prolongent l'action de l'administration, voire la remplacent, quand il s'agit de tâches n'ayant qu'un caractère facultatif ou accessoire ; cependant beaucoup d'associations ont une structure factice et ne sont que des dédoublements de services publics, animés, dirigés et gérés par des fonctionnaires, à l'abri de contrôles jugés trop étroits ou de prescriptions estimées trop rigoureuses. Dans ces conditions l'association n'apparaît plus à la limite que comme un support juridique, destiné à éviter la gestion de fait, ou permettant d'effectuer des opérations interdites par les règles administratives normales.

.....
En réalité, ce sont les fondements mêmes du service qui se trouvent mis en cause.

Les démembrements s'opposent d'abord aux principes budgétaires et aux règles de contrôle. L'autorité qualifiée est empêchée d'exercer de manière complète et exacte sa prérogative essentielle : l'autorisation de la dépense publique. Ce désaïssement est aggravé par le processus de dispersion progressive qui permet aux services, rendus indépendants, de constituer à leur tour des filiales et tout un réseau d'organismes occultes où se perd la trace des deniers de l'Etat.

Un ancien délégué général à la recherche scientifique, parlant du développement du rôle des laboratoires privés soutenus par l'Etat, déclarait récemment : "C'est une formule assez subtile car on ne sait plus très bien d'où vient l'argent et qui le dépense".

Même lorsque le contrôle reste théoriquement possible son efficacité reste amoindrie en raison même des procédures qui se déroulent hors du cadre budgétaire. Le morcellement des dépenses administratives et des commandes, la multiplication des frais généraux des organismes qui possèdent chacun leurs locaux propres et leurs services d'administration et de comptabilité, la constitution de trésoreries particulières parfois pléthoriques, sont autant de causes qui rendent onéreux les démembrements...

Dès qu'une difficulté apparaît, qu'un problème inhabituel se pose, le même réflexe joue de la part des administrations : faire naître une association, une société ou un organisme "sui generis". Le contrat d'association n'est souvent alors qu'une fiction et la loi de 1901 est détournée dans son objet. De même lorsqu'a été constituée une société de droit privé à laquelle elle peut aisément recourir, l'administration n'est guère incitée à défendre ses prérogatives ; elle dispose là d'un moyen commode pour réaliser ses projets et procurer à certains de ses agents des emplois mieux rétribués sans que leur rôle soit nécessairement transformé ou accru.

C'est alors le statut de la fonction publique qui est mis en échec, tandis que se produisent des disparités des plus fâcheuses dans les conditions de rémunération des diverses catégories de personnels... Parfois c'est à la réorganisation des services qu'il faudrait s'attacher. Une fois celle-ci opérée, l'autonomie de tel établissement public n'aurait plus de raison d'être. Ou bien telle association, telle société d'économie mixte pourrait être transformée en établissement public afin de réduire le nombre de ces organismes qui jouissent, en fait, du statut privé sans en supporter les risques et du financement sans en subir la discipline...

En bref, il est à souhaiter que la réforme administrative s'exerce dans le sens d'une évolution reconnue nécessaire des structures et des réglementations. Devant les besoins supposés légitimes, les services ne pourraient plus alors prétendre être contraints de choisir entre l'inefficacité et l'irrégularité...

"...En toute hypothèse, il importerait de fixer sans retard des limites à une émancipation désordonnée, de déterminer dans chaque cas les formes qui conviennent le mieux, de régler enfin les modalités d'un contrôle efficace, capable de garantir la régularité des opérations et la clarté des comptes".

C'est pourquoi il convient de s'attacher à une analyse serrée de la structure interne de ces organismes pour considérer s'ils sont de purs démembrements administratifs. Mais il importera de faire référence en tous cas aux exigences de la recherche. De même et à l'inverse, il paraît opportun d'élargir le débat en y introduisant les organismes de droit public. Ainsi, le statut d'établissement public administratif est-il adapté à un organisme de recherche appliquée ? Il n'est pas interdit de penser que toute

la recherche est affectée d'un déséquilibre par application de formules trop légères ou trop lourdes. Peut-être pourrions-nous alors "déterminer dans chaque cas les formes qui conviennent le mieux".

Section II - Les statuts juridiques

Ss. Section I - Les organismes de droit privé

Les statuts de la société d'Etat et des Associations sont soumis à un régime de droit privé qui n'implique pas moins une intervention publique dans leur fonctionnement en raison de l'origine publique de leurs ressources (2). L'approbation des statuts d'association par l'autorité de tutelle leur donne en outre une unité juridique, qui justifie leur analyse groupée.

Les différences d'utilisation des fonds distingue principalement les deux types d'organismes : "l'association s'interdit toute recherche de bénéfice en vue de répartitions ultérieures" rappellent tous les statuts, "les produits de ses opérations, s'il en est un, devra être employé à des fins désintéressées : recherches, subventions etc..." En revanche, le CTFT, société commerciale "peut avec l'accord de tutelle prendre des participations dans tous les groupements, sociétés ou syndicats ayant pour objet la réalisation d'actions entrant dans le cadre de ses activités (art 4). "Elle exerce ses activités à titre onéreux" (art 5).

Mais l'intervention de l'administration dans le fonctionnement des organismes ne se limite pas au contrôle financier

(2) par application du D. 7.8.34 sur le contrôle des subventions aux sociétés privées.

externe quoique permanent. Elle se complète d'un contrôle interne d'ordre administratif, mais épisodique, par l'intermédiaire des organes délibérants. C'est là qu'apparaît l'originalité et la spécificité des statuts. Le contrôle suit une évolution identique dans la Société comme dans les associations : allègement du contrôle externe, élargissement de la composition des éléments internes de contrôle.

§ 1 - Le contrôle externe

Du fait de l'origine publique des ressources, se superpose à l'habituel contrôle comptable des sociétés un contrôle plus large et plus ample, en fonction d'une politique d'utilisation des fonds. A ce titre, les Instituts spécialisés ont longtemps été un domaine réservé au ministère de la France d'Outre-Mer qui utilisait un régime exorbitant à l'habituel contrôle d'Etat du Ministère des Finances. Ce dernier progressivement cependant se substitue ou se superpose au contrôle vertical antérieur.

L'allègement du contrôle est aussi évident dans les deux types d'organismes. Ainsi, l'Institut des Oléagineux se voyait attribuer, en 1942 outre un contrôleur financier, un commissaire du gouvernement (3). Ce dernier pouvait opposer son veto à toute délibération du conseil d'administration, dont les membres devaient être préalablement agréés par l'administration. Ce commissaire disparaît en 1947, avec son droit de veto. Seul demeure un contrôleur financier doté des pouvoirs d'information les plus étendus (4). La tutelle n'est que financière: approbation ministérielle des budgets (et corollairement des virements de crédits entre chapitres budgétaires), des modifications de traitement et des comptes d'exercice clos (5). Ce contrôle financier n'est donc pas moindre

(3) Ar. du 3.9.1942

(4) Ar. du 17.4.1947

(5) Ar. du 29.7.1947 JORF du 5.8.47 p. 7652.

que le contrôle d'Etat (Décret du 26 Mai 1955) dont sont pourvus l'IRAT et le CTFT.

En 1949 un chef de service du Ministère de la FOM fait office de commissaire du gouvernement au CTFT, selon l'habituel système de la tutelle technique des entreprises publiques. Ce commissaire a les pouvoirs et un droit de veto sans limites, en raison des termes généraux qui les définissent (6).

Depuis 1962, un contrôleur d'Etat s'est ajouté au commissaire, dont les pouvoirs ne sont plus que d'information. Comme toute entreprise publique, le Centre relève en outre du contrôle de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Son intervention est très récente comme pour toutes les sociétés relevant du ministère de la France d'Outre-Mer (7).

Le Centre, comme toute entreprise publique, est seul pourvu de quatre contrôles, deux à posteriori et non un seul comptable ; deux permanents.

Avec l'institution d'un contrôle d'Etat sur l'IRAT on constate que le Ministère de tutelle perd de son emprise. Le fait est beaucoup plus marqué sur le plan intérieur. Cette tendance répond au nouveau rôle des Institutions de recherche dont l'action, dépassant la France d'Outre-Mer, intéresse le Tiers-Monde.

(6) il est chargé de veiller à l'exécution par le Centre des dispositions de l'arrêté institutif et de toutes conventions passées entre l'Etat ou les collectivités publiques d'outre-mer et le centre ainsi que toutes dispositions d'ordre réglementaire général, de contrôler l'exécution des programmes". Il a en outre "pouvoir de suspendre l'exécution de toute décision du C.A. qui lui paraîtrait porter atteinte à l'intérêt public et aux droits particuliers de l'Etat" selon le schéma classique, une deuxième réunion du C.A. s'ensuit alors dont les décisions deviennent exécutoires par approbation tacite de l'autorité de tutelle.

(7) dans son premier rapport de 1961, la Commission demandait la tutelle conjointe du Ministère des Finances, elle regrettait dans son dernier rapport la seule adjonction d'un contrôleur d'Etat.

§ 2 - Le contrôle interne

L'Administration est la principale intéressée par les recherches outre-mer. Elle prend donc une place prépondérante. Son intervention s'exerce au niveau du Conseil d'administration, dont le recrutement obéit à des règles particulières par le procédé des membres ès-qualité. L'assemblée générale -évidemment inexistante dans une société dont l'Etat est le seul participant- joue plus qu'ailleurs un rôle formel. A l'IRAT même, elle est constituée par le Conseil d'administration agissant par dédoublement fonctionnel. Dans les autres associations le nombre des membres élus par l'assemblée générale au conseil d'administration ne peut dépasser celui des membres-ès-qualité. Ces organismes seront totalement "publicisés" si l'intervention administrative débordant le cadre délibératif atteint le plan directeur.

Originellement, le ministère de la FOM seul participait au Conseil des associations. En 1959, en même temps que le ministère de la Coopération succédait au ministère de la France Outre-mer, leur conseil s'ouvrait aux ministères intéressés : le ministère de tutelle possède deux membres, les autres ministères cinq (8). Quelques organismes publics y ont en outre accès (9).

La présence des destinataires de la recherche est à relever. Dans le cadre de l'Union française, les territoires intéressés étaient représentés, avec voix délibérante, par leurs Hauts-Commissaires (10). Lorsque ces territoires devinrent indépendants, les associations, personnes privées, purent sans difficulté, mais

(8) Territoires et DOM, Recherche scientifique, Affaires Etrangères Agriculture, Finances.

(9) ORSTOM, Caisse Centrale, Institut National de la Recherche Agronomique, Délégation à la Recherche.

(10) Ils n'avaient que voix consultative au CTFT, Société d'Etat.

non sans discussion, leur ouvrir leurs conseils. Aussi fut-il précisé que "les Etats de la Communauté dans lesquels l'association poursuit des activités (de longue durée ajoute l'IRHO) pourront avoir chacun un représentant au conseil s'ils en formulent la demande". "En outre, ajoutent l'IRCT et l'IRAT, lorsque des conventions auront été passées avec des Etats intéressés par l'action de l'Institut, les dits Etats peuvent être représentés au conseil en tant que membres ès-qualité". Les statuts de la société d'Etat se contentent d'indiquer que "le Président peut, avec l'agrément du conseil, inviter aux séances toute personne dont la présence est estimée utile et notamment un représentant de chacun des Etats, Territoires, Départements d'Outre-Mer, ayant conclu avec la Société une convention en matière de recherche". L'intérêt de la formule est évident: elle constitue une initiation aux problèmes généraux de recherche pour les nouveaux Etats. Dépassant le cadre étroit d'un pays où ne sont abordés que les programmes locaux et leur financement, ils participent à un débat d'orientation générale. Ils peuvent prendre contact avec d'autres organismes de recherche et prendre conscience de l'unité de la recherche.

"Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus" est-il uniformément indiqué (11). Le conseil peut se pérenniser par un Comité de direction qui, plus restreint, pourra se réunir plus souvent et étudier les problèmes de plus près. Alors qu'il est statutaire dans l'IRAT et au CTIFT, dont il est chargé de "suivre l'activité" et de régler les questions qui lui sont confiées par le conseil, il est facultatif dans les

(11) à ce titre il peut notamment "décider toutes opérations nécessaires à l'administration de l'association et à la réalisation des objectifs" (IRAT), "agir au nom de la société en toutes circonstances et pour effectuer toutes opérations destinées à la réalisation de son objet" (CTIFT), "assurer" la direction et l'administration de la société" (autres associations).

associations, et consultatif. Mais dans les deux cas la composition du comité obéit à des règles de recrutement qui assurent une majorité "administrative". Aussi bien ce comité, qui est un prolongement des C.A dans les deux premiers organismes, est conçu comme le prolongement du Président dans les associations. Cet organe en est en effet le pivot.

Au CTFT et à l'IRAT, le Conseil élit son président et nomme un directeur général qui, tous deux, doivent recevoir l'agrément du ministre de tutelle. La nomination du Directeur par son conseil dans cette association est destinée à obtenir l'adhésion des autres instituts à un organe avec lequel ils devront travailler en liaison constante. Dans toutes les autres associations, le Président choisit librement ses seconds, aucun n'ayant à être agréé expressément par l'autorité tutrice. Dans toutes les associations le Conseil délègue la totalité de ses pouvoirs au Président qui en conservera et distribuera ce que et comme bon lui semble. Seul le CTFT a un exécutif bicéphale, responsable devant lui, et dont il répartit les attributions.

L'unité et la totalité de délégation des pouvoirs du Conseil à son Président, dans les associations, en fait la clef. De son choix dépend leur succès. Il s'est porté jusqu'à présent avec bonheur sur des personnalités du monde des affaires -après une carrière dans la haute-administration parfois- qui, se sentant responsables d'un service public ont ajouté à la haute conscience de leur tâche des habitudes de pensée et d'action tirées de la pratique des grandes entreprises. Il est à noter que les statuts de toutes les associations -à l'exception de l'IRAT- précisent que les fonctions de président sont gratuites. Une telle clause assure de leur indépendance totale envers le pouvoir. Sinon il serait toujours à redouter que la rémunération de tels postes n'en fasse l'instrument de "testaments" ou "placements" ministériels (surtout lorsque ces nominations sont soumises à l'agrément du ministère de

tutelle comme l'IRAT). La politisation des fonctions et le risque corrélatif d'instabilité et de discontinuité dans l'action ne peut que nuire à long terme à l'autorité d'organismes de recherche.

Au total, il apparaît à l'évidence que le contrôle de l'administration sur le CTFT est plus strict, quel que soit son mode de réalisation, et qu'il est un peu plus poussé sur l'IRAT que sur les autres associations.

Ss-Section II - Les organismes de droit public

L'Institut d'Elevage et l'ORSTON possèdent des structures étroitement comparables qui diffèrent peu du schéma classique des établissements publics administratifs.

Le trait caractéristique de l'évolution des organismes de recherche est l'élargissement de la représentation administrative en leur sein. Ici la représentation ministérielle au Conseil d'administration passe de deux à six à l'Institut, à huit à l'Office. La position du successeur du ministre de la France d'Outremer est réduite d'autant. Le ministre de la Coopération ne conserve de présidence que celle de l'Institut, le Président de l'Office étant nommé par décret (12). Sont introduits : les ministères utilisateurs de la recherche (Affaires Etrangères et D.T.O.M.) ou intéressés (Recherche scientifique, Agriculture).

Les conseils ont les pouvoirs les plus étendus, leurs décisions font l'objet d'une approbation tacite par l'autorité de tutelle à l'Office, d'une approbation expresse à l'Institut (mais uniquement pour les questions budgétaires et conventions). Les di-

(12) sur rapport des ministres de la Coopération de l'Education Nationale et de l'Agriculture.

recteurs sont nommés par décret.

Il apparait que l'Institut nettement spécialisé et issu de services administratifs en porte la marque. L'ORSTOM est plus autonome et ouvert à la représentation scientifique. Une vocation beaucoup plus large l'éloigne du tuteur originaire et le fait s'ouvrir sur le monde scientifique. Outre la co-tutelle de l'Education nationale, la présence de représentants du ministère de la Recherche scientifique et de la Délégation générale, s'ajoutent cinq organismes ou personnalités scientifiques à son conseil.

Par comparaison avec les autres organismes, on peut établir le schéma général suivant.

Les Conseils d'administration sont à majorité administrative, la représentation ministérielle pratiquement uniforme partout (13).

Les pouvoirs de ces conseils peuvent être classés en trois catégories :

- organismes publics et para-publics (IEMVT, ORSTOM, CTFT) : les organes directeurs sont nommés par le ministre de tutelle. Le Directeur général et le comité de direction relèvent directement du Conseil ;
- l'IRAT est ambivalent. Ses organes directeurs, quoique élus ou nommés par le Conseil, doivent, en outre, recevoir l'agrément de tutelle. Le Comité obligatoire est issu directement du Conseil ;
- autres Instituts : le Conseil élit son président, qui nomme à son tour un directeur, soumis dans ses attributions comme dans sa responsabilité au président. Le Comité de direction, facultatif, relève aussi du Président.

(13) Finances, Affaires étrangères, D.TOM, Agriculture; DGRS et Recherche scientifique -mais le premier seul à l'IEMVT, aucun au CTFT, auxquels se substitue le ministère du Commerce et de l'Industrie.

Le régime juridique est déterminant pour la tutelle sur les actes : totale elle s'exerce par approbation tacite, exceptionnellement expresse dans les établissements de droit public. Elle est partielle ailleurs : ne portant que sur les budgets et les comptes, elle s'exerce soit directement (associations) soit indirectement par le Conseil d'administration (CTFT) là où le tuteur possède la majorité absolue.

Section III - Discussion

La Cour des Comptes ne s'est penchée que sur une forme d'excès, considérés in abstracto en raison d'un mode d'approche limité des phénomènes observés : elle considère le fonctionnement des institutions en fonction de critères de légalité nécessairement externes et objectifs. Mais, liminairement, elle invite à se référer aux situations concrètes pour les apprécier en connaissance de cause. Nous devons situer ces données dans leur cadre fonctionnel, considérer les moyens en fonction de leur but, en l'espèce/la pers-^{compléter}pective juridique par la spécificité du domaine et la diversité des situations.

Nous constatons que, si la recherche fondamentale relève d'un seul régime et statut juridiques, en revanche, la recherche appliquée est soumise à deux régimes (droit public et droit privé), à trois statuts juridiques (établissement administratif, société d'Etat et association) selon deux modalités (IRAT et autres associations). Cette situation si diversifiée répond-elle à des exigences fondamentalement diverses, est-elle justifiée ?

§ 1 - La recherche appliquée

Le statut de société d'Etat n'appelle pas de commentaires. Il en va différemment pour les autres organismes.

A - La situation juridique exorbitante de l'IRAT, est la preuve de sa situation exceptionnelle. Il convient de se demander si le contrôle accru qu'il subit par rapport aux autres Instituts de même nature suffit à remplir la marge fonctionnelle qui l'en sépare. En d'autres termes, le cadre juridique de référence retenu n'est-il totalement inadapté à la nature de ses activités ?

Son statut d'association s'imposa de lui même en 1960. Considéré comme l'émanation des associations, un peu comme leur filiale, il paraissait normal qu'il en suivit le régime. La conjoncture politique y aidait puissamment. On citait alors volontiers l'exemple de l'IFAC, seul organisme français que son indépendance administrative, croyait-on, avait permis de demeurer en Guinée. S'agissant d'un organisme de cultures vivrières et générales, qui devait être en relations suivies avec les autorités politiques locales, cet argument avait d'autant plus de poids. Le contrôleur financier des Instituts spécialisés pouvait alors écrire à juste titre : "Il semble que la formule qui a fait le succès de ses devanciers doive lui être également et intégralement appliquée ; s'en écarter serait prendre bien légèrement un risque inutile" (14). A son tour l'IFAC quitta la Guinée. L'association IRAT demeura sans autre justification que l'indifférence ou la faiblesse administrative.

En effet, sa situation n'avait plus aucun point commun avec ses Instituts d'origine. Il n'est pas besoin de relever que le support professionnel qui, dans la perspective traditionnelle, aurait pu concourir à son fonctionnement, est inexistant. Les cultures vivrières aux recherches desquelles il doit donner la priorité relèvent sauf exception de petits cultivateurs inorganisés auxquels elles procurent une subsistance de base. Il n'est

(14) Masselot Chronique de la Communauté 6.1960

plus dans ses fonctions de réaliser des recherches générales destinées à couvrir les besoins en agronomie générale de chacun des Instituts spécialisés. Cet organisme est totalement détaché de son support associatif, il a acquis une position dominante, menant une action souvent isolée, et une politique d'envergure (15). Issu par delà la transition de l'établissement public ORSTOM, des services de l'agriculture du ministère de la FOM, son personnel est composé en majeure partie de fonctionnaires en service détaché. Son statut juridique ambivalent ne peut que confirmer la nécessité d'abandonner la formule d'association qui a perdu toute justification, en particulier l'indépendance des organes directeurs.

Or, l'IRAT prolonge son action par une société d'étude, la SATEC qui, comme toute société d'étude créée par la puissance publique, est société d'Etat. Il aurait donc été aisé de réaliser une unité organique de droit, par la fusion des deux partenaires dans une même société d'Etat. Notons à ce titre que la forme juridique du CTFT a été reconduite en 1962 pour lui permettre précisément de s'adjoindre une section d'étude à côté de la section recherche. A priori donc, la forme de société d'Etat aurait été plus satisfaisante, en permettant un contrôle de tutelle plus strict, sans nuire pour autant à la facilité de gestion qu'assure un régime de droit privé.

Cette lacune, et la liberté d'action que s'est acquis l'Institut envers chacun, pourrait s'expliquer par l'étonnante indifférence de l'administration à l'égard des statuts et régimes juridiques en cause. S'ils n'ont pas d'incidence sur l'exercice réel de la tutelle, s'ils en sont une variable indépendante, au dire de certains hauts-fonctionnaires, n'est-ce pas parce que ces dernières n'ont su exercer réellement leur autorité, partant

(15) Avec un budget de 400 000 F en 1960, il atteint presque les 20 millions en 1964 dont moins de 300 000 F de conventions.

n'ont pu en mesurer la valeur et l'intérêt ? Dans l'incapacité d'exprimer les virtualités de données juridiques fondamentales, leur tutelle se limite uniformément au degré inférieur, l'exercice n'en est pas modulé, sur le mode juridique, en fonction de nécessités dont l'évaluation n'a pas été tentée. En mésestimant ce moyen d'intervention, en négligeant de prendre conscience de son importance, l'administration de tutelle laisse se consolider ici certaines distorsions inhibitrices, libère là des tendances et des forces qui devraient être attentivement contrôlées. Elle provoque une disharmonie entre les impératifs d'action scientifique et des règles de droit statifiées. A négliger ce moyen d'action, assez élaboré pour permettre une gradation nuancée dans d'innombrables combinaisons, à se contenter d'utiliser la force des faits, il résulte une tendance à se détourner de la règle de droit. De telles pratiques susciteront nécessairement des critiques extérieures qui, fondées sur les seules données juridiques inadap- tées, car dépassées, porteront préjudice à la recherche toute entière en préconisant un renforcement et un alourdissement des structures.

Or, les autres associations constituent un domaine réservé dans le courant désintégré que dénonce la Cour des Comptes. La formule qui s'est dégagée empiriquement est l'expression d'une nécessité. La gestion privée est indispensable dans une matière aussi fluide, aussi fluctuante, que les recherches appliquées. Une société commerciale est injustifiée là où il n'est question de commerce ou de bénéfice, non plus que de prise de participation.

Est-ce à dire que la puissance publique n'y trouve pas son compte ? En fait la composition des conseils d'administration

s'ajoutant à la tutelle financière font que les pouvoirs publics sont assurés d'avoir le dernier mot s'ils le désirent. "Ce succès écrit E. BONNEFOUS (16) peut être attribué à une conjonction heureuse des actions respectives du secteur public et des intérêts professionnels privés. Le premier apportant ses ressources financières et un contrôle intelligent les seconds un esprit dynamique et une définition appropriée des buts à atteindre", "condition d'efficacité déterminante", poursuivait le Conseil économique et social qui recommandait à la puissance publique de développer cette modalité de l'assistance technique en lui accordant des moyens substantiels sans que pour autant "une dictature administrative sévère les marque d'une dépendance gouvernementale trop étroite" (17).

Les associations connaissent une double limitation qui réduit d'autant le démembrement administratif.

Elles font l'objet d'un agrément selon le procédé ancien et habituel su statut-type (18). Par ce procédé de tutelle indirecte son bénéficiaire cesse de se mouvoir sur le plan strictement privé, acquiert un caractère officiel plus ou moins marqué.

(16) Les Milliards qui s'envolent p. 210

(17) J.O.R.F. Avis et rapports du Conseil économique et social N° 14 du 28.7.1962.

(18) Ce procédé n'est pas expressément indiqué. Les statuts-type sont informels car ils n'ont jamais fait l'objet d'un acte réglementaire. Dans la mesure où cet agrément n'est pas la simple manifestation d'un pouvoir de police et doit avoir une base légale, il est possible de trouver son fondement dans l'article 2 de la loi du 30.4.1946 instituant le FIDES selon lequel le ministre de la F.O.M. "pourra, en ce qui concerne les activités essentielles à l'exécution du Plan ou à la vie économique et sociale des territoires en cause, ... soumettre à autorisation préalable la création ou l'extension d'entreprises dont l'activité intéresse directement ou indirectement l'exécution du Plan".

L'institution devient alors l'auxiliaire de la puissance publique et cette habilitation lui donne l'autorité, la sûreté indispensables pour traiter avec les pouvoirs qu'elle rencontre dans la réalisation de sa mission. Cet agrément n'a pas de signification en soi, il n'est pas octroyé, comme à l'ordinaire, pour laisser planer sur l'organisme la sanction du retrait au cas où il ne répondrait plus à son objet primitif ou n'observerait pas certaines conditions statutaires et techniques (19). La dépendance financière comme la composition des associations constituent des moyens de pression suffisants. L'agrément est destiné précisément à permettre l'introduction de ces règles de contrôle et d'organisation spécifiques.

L'agrément ne va pas jusqu'à confier la personnalité morale à ces associations. Cette limitation est surprenante car la reconnaissance d'utilité publique s'est développée là où l'Etat, tout en voulant intervenir, a eu conscience qu'il ne pouvait le faire par voie d'autorité et qu'il lui fallait trouver des modes de collaboration assez souples avec des particuliers nombreux et jaloux (20). L'agriculture a été son terrain d'élection et, en matière de recherche, l'Institut Pasteur en est un exemple. Si la recherche agricole outre-mer n'en bénéficie pas, peut être est-ce pour la maintenir sous une dépendance plus étroite.

L'agrément ne comporte pas davantage attribution de certains privilèges. Il n'emporte donc pas désaisissement même partiel de ses attributions par la puissance publique. Elle n'a pas voulu que cette modalité d'action, qui permet à l'Etat de gagner en efficacité, en souplesse et en rapidité, qui lui évite de s'enliser dans la bureaucratie, lui ôte aucune de ses prérogatives. Elle ne transfère qu'un pouvoir d'action et de gestion sans conférer un quelconque pouvoir de décision ou de contrainte.

(19) TRICOT: "L'agrément administratif des institutions privées"
Dalloz 1948, Chronique p. 25

(20) TRICOT art. cité

Même sous le régime de Vichy aucun texte n'attribua de prérogatives exorbitantes à ces associations, comme l'affiliation obligatoire ou le droit de percevoir des cotisations selon une procédure autoritaire s'appuyant sur des pouvoirs de sanction. Ce pouvoir réglementaire était attribué aux groupements professionnels dans le cadre desquels les associations avaient été instituées. Elles étaient donc légalement et totalement soustraites au contentieux public, même si, indirectement, elles bénéficiaient des prérogatives accordées aux groupements professionnels. C'est pourquoi d'ailleurs un contrôle identique s'exerçait sur les uns et les autres, qui n'eut plus de raison d'être maintenu sur les associations lorsque les groupements disparurent à la Libération.

La situation des associations n'est en rien comparable aux associations syndicales de propriétaires ou aux groupements de défense des cultures (21). Aussi bien, que ces associations répondent à un but d'intérêt collectif ou remplissent une mission d'intérêt public, qu'elles se placent au voisinage du service public ou qu'elles en soient le prolongement, elles ne sont ni des sociétés privées d'intérêt général ni des services publics administratifs.

Quant à préciser la nature des liens qui unissent puissance publique et personne privée, on peut dire que cette collaboration est passée par deux phases. Il semble que la transformation d'idéologie à la Libération, qui s'exprime dans la réduction du contrôle, n'entraîna pas immédiatement une modification de la forme de collaboration. La puissance publique pensait qu'au lieu de créer de toutes pièces une organisation de la recherche appliquée, mieux valait utiliser des entreprises déjà constituées, au besoin même en susciter la formation. Elle réalise ainsi une économie, en évitant la multiplication de fonctionnaires. Elle espère ne pas sup-

(21) arrêt Magnier 13.1.1961.

porter tout le poids financier de l'action. Dans la perspective libérale, l'Etat, même lorsqu'il institue un Plan de développement, n'a qu'un rôle supplétif et d'harmonisation; un rôle d'impulsion au besoin qui impliquera son retrait lorsque les besoins seront couverts par un financement autonome. La souplesse de la structure d'association permet de se délester progressivement de l'emprise administrative. Par sa structure hiérarchisée et différenciée le groupement privé est tout aussi apte à la gestion d'intérêts collectifs.

Dès lors le lien qui s'instaure prend la forme d'une collaboration par voie d'activité parallèle selon la théorie de GENY : (23)

" La possibilité est reconnue à tout particulier de rendre au public, concurremment avec l'administration, certains services collectifs par la libre organisation d'institutions privées. Son fondement est la liberté individuelle. Les services collectifs ne sont pas d'essence administrative mais d'essence institutionnelle et rien n'empêche les particuliers, groupés en institutions, d'ajouter leurs efforts à ceux de l'Etat, de coordonner leurs initiatives à celles des pouvoirs publics pour collaborer à l'oeuvre commune. Les besoins d'intérêt général auxquels les particuliers sont admis à pourvoir concurremment avec l'administration sont d'essence collective et les organismes propres à les satisfaire doivent être de même...

Grâce à cette collaboration la gestion de certains services d'intérêt collectif est partagée non pas systématiquement mais empiriquement entre l'Etat et les particuliers; ce n'est pas une répartition des tâches logique et préconçue mais un équilibre pragmatique et mouvant. Il s'établit une sorte d'association tacite, de condominium sur un certain nombre de services sociaux... par juxtaposition coordonnée d'efforts et d'entreprises. En fait, les particuliers ont une compétence plus immédiate que l'Etat qui n'exerce qu'une suppléance généralement envahissante mais doctrinalement supplétive.

Tous les services publics n'ont pas le même caractère...

(23) GENY, Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels, Sirey, 1930.

Il est des services publics qui, par nature, sont oeuvre privée mais ont du être organisés avec l'appui de l'Etat parceque l'aide de la souveraineté est nécessaire pour stimuler, coordonner et suppléer les initiatives spontanées des particuliers ou des groupements privés... Ces services ne sont nullement une attribution directe de l'Etat, c'est seulement sa fonction stimulante, coordinatrice et supplétive qui lui fait un devoir, mais d'une manière simplement désirée et médiate, d'en entreprendre, aussitôt qu'elle se révèle préférable sous son égide, l'organisation. Les particuliers sont immédiatement appelés, en principe, à assurer le fonctionnement des services comme l'enseignement ou l'assistance parceque il rentre dans le cadre normal de l'activité privée, parceque cela met essentiellement en jeu des intérêts privés".

L'émergence progressive de la recherche scientifique à la dimension publique aurait pu remettre en cause la collaboration privée. La maintenir c'est faire des associations des gestionnaires de l'intérêt public, c'est leur confier une mission de service public. Mais si la sphère de la vie publique, d'abord considérée comme exceptionnelle, tend à se confondre avec la sphère de la vie collective, il est impossible que la puissance publique puisse intervenir partout directement. Du jour où tous les aspects de la vie sociale sollicitent l'action administrative, la technique autoritaire ne semble plus correspondre aux nécessités de cette action. Ce serait aboutir à l'étatisation traditionnellement absente de l'idéologie politique française. "Tant que l'Etat se cantonnait dans l'exercice de ses attributions de puissance publique et dans la gestion des services qui sont l'apanage de la souveraineté, il pouvait être aménagé sur le plan d'une centralisation totale. Mais du jour où il s'est fait le serviteur de la collectivité, il a dû associer cette collectivité à la gestion des services qui l'intéressent tout particulièrement" (24).

Les techniques, note ELLUL (25) permettent aux parti-

(24) GENY op. cit. p 55

(25) La Technique ou l'Enjeu du Siècle p 211

culiers de transformer leur domaine d'activité de privé en public parcequ'elles permettent d'atteindre les grands nombres. Au fur et à mesure de leur croissance, elles vont à la rencontre de l'Etat lui même, pour venir se heurter aux données fondamentales du pouvoir politique. Dès lors, ce dernier ne peut ignorer ces puissances privées dont la nature, les techniques et les fonctions l'en rapprochent. "Aussi bien, l'importance du phénomène associationniste, la prise en charge par les groupements privés d'intérêts collectifs, partie intégrante de l'intérêt général, la puissance que ces groupements acquéraient peu à peu, en même temps que l'efficacité dont ils faisaient preuve, ont incité l'administration à les reconnaître et les contrôler lorsque des considérations d'opportunité ne la conduisaient pas à prendre l'initiative de leur création" (26).

Ce procédé décharge l'administration d'une partie de son fardeau avec infiniment de souplesse, sans atténuer l'énergie de son emprise, sans enlever une parcelle de son autorité. Maintenu donc, le principe de collaboration est renforcé: Il prend l'aspect d'une "collaboration par décentralisation" (GENY). Ces institutions sont incorporées à l'administration, "elles deviennent en quelque sorte, sinon juridiquement, du moins pratiquement un rouage relié techniquement à l'organe administratif". Cette transformation n'est pas inscrite dans les faits car la première forme de collaboration n'a pu se développer seule; toujours dans son exercice s'est ajouté à l'appui moral de l'administration un appui financier qui justifiait d'une tutelle importante.

Mais l'activité des associations n'est pas soumise pour autant à un assujettissement plus accentué. Déjà les limites de l'intervention sont atteintes; accentuer la pression serait

(26) ROUSSET L'Idée de puissance publique en droit administratif
p 219 et suiv.

transformer le pouvoir de tutelle en pouvoir hiérarchique, ce serait contredire et détruire le fondement de la collaboration, ce serait peut-être réduire l'efficacité de la coopération scientifique avec le tiers-monde. Si cette forme de recherche n'est pas à proprement parler une compétence de souveraineté pour la France, il en va différemment pour les Etats destinataires dont elle est la condition même de leur développement. On peut affirmer que de telles structures "souvent efficaces et moins suspectes d'utilisation politique leur valent de pouvoir répondre de façon plus diverse et plus souple et en bien des cas mieux adaptés aux besoins des pays intéressés" (27). Cette structure répond donc aux intérêts respectifs des parties en présence.

L'Administration n'est pas moins justifiée à se réserver un pouvoir formel de décision, pour ne laisser à ces associations qu'un pouvoir d'exécution. L'importance de cette forme de coopération est une raison suffisante.

C - Un certain nombre d'arguments avancés pour justifier la formule souple du régime de droit privé sont transposables à l'Institut d'élevage. Ils conduisent à s'interroger sur la validité de son statut de droit public. Cet organisme évolue dans le même contexte que les autres Instituts spécialisés; son niveau d'intervention est identique, il est donc confronté aux mêmes problèmes et soumis aux mêmes exigences économiques. En matière de recherche appliquée il apparaît nécessaire que les interventions se fassent avec une liberté de style très affirmée et selon des formules d'intervention suffisamment indépendantes pour que ceux qui recherchent les moyens n'en remettent pas en cause l'origine. Ses ressources propres, en constante augmentation (production de vaccins), égalent sinon même dépassent les organismes similaires(28).

(27) CHAZELLE in DUROSELLE et autres: Politiques nationales envers les jeunes Etats, C.F.N.S.P. N° 131)

(28) 26 % en moyenne mais près du tiers en 1963 de son budget

Le corps des vétérinaires outre-mer est constitué en cadre d'extinction ce qui fait croître d'année en année la proportion de chercheurs contractuels. Le statut d'établissement public industriel et commercial paraîtrait mieux adapté à sa mission. Dans cet allègement minimum, l'exercice de la tutelle administrative et du contrôle comptable n'en serait pas moins préservés par le maintien d'un agent comptable et du statut de fonctionnaire au directeur général.

Ainsi, toute la recherche appliquée serait soumise à un même régime juridique, et relèverait d'une même forme de contrôle -a posteriori- qui n'en paraît pas moins indispensable et qu'il conviendrait même de généraliser.

§ 2 - La recherche fondamentale

Quant à l'ORSTOM, s'il doit rester établissement administratif afin de conserver un corps de chercheurs indispensable à la réalisation de sa fonction, il n'en paraîtrait pas moins opportun de lui appliquer la solution adoptée dans la loi de 1948 créant l'IEMVT: contrôle d'Etat donc a posteriori, qui doit être de règle en matière de recherche de développement.

La soumission à la stricte comptabilité publique, qui oblige à l'approbation préalable des dépenses par un organe indépendant, multipliant les procédures, ralentit et durcit l'action. A cet égard, les remarques du rapport sur la recherche du troisième plan sont applicables à la vie quotidienne d'un organisme de recherche : "il est indispensable que le financement de la recherche tienne compte de la souplesse et de la rapidité d'intervention nécessaires: les buts poursuivis sont mobiles et changeants en fonction d'objectifs soudainement apparus et de nouvelles possibi-

lités jusqu'alors insoupçonnées et à exploiter dans tarder" (29). Cette nécessité n'en est que plus évidente pour la recherche tropicale.

Sa décentralisation est déjà un facteur d'allongement des délais. Or, étroitement dépendante du milieu, elle est tributaire des impératifs saisonniers, des aléas climatiques d'une façon générale. Ce n'est pas une figure de style sous les tropiques, l'exemple de la saison des pluies est bien connu ; le cas limite de conditionnement climatique est celui de géographes qui, pour faire le relevé d'une zone vierge, durent attendre, jour après jour, 4 ans durant, l'éclaircie qui permet de la survoler. Une campagne scientifique devra être souvent réalisée dans des limites très strictes, l'arrêt des crédits ou un retard dans leur engagement peut la reporter l'année suivante ou la compromettre définitivement, et de toute façon retarder considérablement le complexe de recherches auquel elle est intégrée.

Il faut considérer également la psychologie du chercheur, sur lequel repose en définitive l'apport scientifique et qu'une organisation doit servir. La vie outre-mer en accentue les traits caractéristiques. Il est accoutumé à certaine liberté d'action par sa vocation comme par sa situation qui, l'obligeant à vivre dans isolement relatif, lui impose de compter avant tout sur lui pour improviser des réponses à des problèmes inattendus. Polyvalent par nécessité, il n'hésitera pas à reconvertir son action pour saisir l'occasion favorable à de nouvelles recherches. Les autorisations dont il devra s'entourer pour engager des actions lui paraîtront autant de tracasseries inopportunes, le rebuteront et l'engageront à passer outre aux impératifs comptables. En régularisant ultérieurement une initiative locale incontrôlable, il transformera finalement le contrôle préalable en contrôle a pos-

(29) Rapport, Juin 1957, Imprimerie Nationale

teriori. Le système des régies d'avance n'est-il pas un palliatif plus dangereux qui, prenant acte de cette situation, tente de la canaliser dans des limites préalablement définies ?

Ce contrôle, d'autre part, est partiel. Comme l'IEMVT, l'ORSTOM travaille largement sur convention de travail. Ces ressources échappent aux rigueurs comptables : elles ne sont pas ventilées. Personne ne contestera que la différenciation entre l'une et l'autre forme d'activité, sur programme et sur convention, entre recherches générales ou locales et particulières est pour le moins incertaine. Il est aisé si besoin est de faire supporter au budget convention le financement de moyens nécessaires à la réalisation de recherches sur programme et par là même de fausser les attributions budgétaires, d'opérer en quelque sorte des virements entre chapitres ou titres sans autorisation du contrôleur financier ou du conseil d'administration. Sans aller jusqu'à dire que c'est un moyen d'évasion privilégié, nous pouvons être assurés qu'un cadre aussi flou que souple accorde une certaine aisance condamnée par la rigoureuse orthodoxie de la comptabilité publique.

Ce contrôle est-il efficace ? Ce serait affirmer que le contrôle a priori à l'ORSTOM en ait rendu, par le passé, la gestion plus saine et plus claire que celle des instituts spécialisés de droit privé, dont le contrôle financier judicieux et éclairé a toujours été un modèle d'efficacité dans la rectitude. Il faut, en quelque sorte, prendre acte des faits et, dans la mesure où ils sont l'expression de nécessités, se garder de toute hypocrisie juridique.

CONCLUSION

Ce long détour à travers des champs apparemment si arides n'aura pas été totalement vain. Il a permis de collecter tous les éléments nécessaires à un jugement d'ensemble de la situation, de saisir leurs limites et possibilités. Il est maintenant possible de tenter de les harmoniser dans une construction cohérente qui leur donne toute leur signification, et leur valeur.

De l'étude comparée des éléments organiques et statutaires ou fonctionnels et juridiques il ressort que dans le premier cas nous avons assisté à une "création" à proprement parler qui concerne d'abord la recherche fondamentale ; que dans le deuxième cas nous sommes en présence d'un aménagement réduit de structures. Ces deux mouvements ont un même sens et aboutissent à un élargissement de la vision des organismes : multiplication des relations fonctionnelles avec l'extérieur, introduction en leur sein de nouveaux éléments intéressés à leur action. Cet élargissement se constate au niveau du contrôle qui, progressivement, a pour origine une administration horizontale, le ministère des Finances et dans la composition des conseils d'administrations surtout. Le mouvement se réalise aux dépens du ministère de tutelle qui ne conserve plus de majorité absolue que dans la société d'Etat ; l'ORSTOM en est le plus détaché.

Cette tendance à un fondement constant, qui grandira d'importance avec le développement de la recherche, car il correspond à l'élargissement de sa portée. C'est pourquoi il apparaît justifié et même nécessaire d'intensifier le mouvement pour faire subir aux transformations acquises toutes leurs conséquences implicites, leur donner tout leur sens. Il importe en quelque sorte de les signifier en fonction d'une politique scientifique élargie.

A cet égard il faut poser au préalable qu'il est fort difficile d'élaborer une politique par la présence simultanée et épisodique d'éléments politiques, administratifs et scientifiques; il faut donc définir un support privilégié qui fasse appel à des éléments extérieurs. Il importe en outre de dissocier recherche appliquée et fondamentale. La construction peut alors prendre la figure suivante.

A - En recherche fondamentale, l'ORSTOM apparait comme un centre sur lequel convergent des forces divergentes. Il est un moyen terme entre recherche fondamentale et appliquée, entre la recherche française et outre-mer. Il en reçoit les impulsions et, c'est en se faisant l'instrument de leur réalisation qu'il justifiera de sa nécessité. C'est pourquoi il semble que l'élaboration d'une politique scientifique à ce niveau ne peut se faire que sur le plan fonctionnel, interne par les intéressés au moyen d'un tissu élaboré de liaisons organiques. Au centre d'un réseau d'information, l'Office se tient à l'écoute des besoins, ce qui lui permet de les hiérarchiser, de les pondérer en connaissance de cause. S'il doit réduire la puissance d'intervention brute des faits, ne les recevoir que dépouillés de leur force contraignante, ce n'est pas dire qu'il doive rompre pour autant tout rapport avec le milieu. Ce dernier lui donne le sens des réalités, aide à définir son orientation et sa position intermédiaire dans la recherche.

Mais, condition nécessaire à l'action, cette organisation scientifique n'est pas suffisante. La définition d'une politique scientifique résulte d'un arbitrage entre besoins, d'une hiérarchisation d'options. Elle doit être extérieure à ceux qui les expriment. La perspective orientée qui donne leur cohésion à l'ensemble des éléments du plan relève du choix politique par le niveau où elle se définit. Il importe donc d'ajouter à l'organe chargé d'exprimer les besoins, un organe chargé de décider des choix.

L'organe de décision doit être indépendant de l'organe opérationnel, chargé de la mise en oeuvre des choix. Ce dernier est tourné vers l'intérieur; ~~il~~^{ce lui-là} est orienté vers l'extérieur, vers la définition des objectifs. Ayant pour tâche de tracer une ligne de conduite, il peut être totalement ignorant des données scientifiques, du "climat" et de l'organisation du travail de recherche comme des besoins des chercheurs. Au "politique" s'oppose le "scientifique", nécessairement un ancien chercheur afin qu'il puisse saisir les problèmes de recherche et comprendre la psychologie très particulière du chercheur. Il est indispensable de scinder des fonctions si fondamentalement opposées qu'elles ne peuvent être cumulées.

A cet égard, on n'a pas assez dit l'innovation majeure pour l'ORSTOM, que réalisent les nouveaux statuts de 1960 (30). Ils créent un organe indépendant, uniquement chargé des relations extérieures de l'organisme, le Président. Auparavant, de graves déséquilibres dans l'orientation de l'Office avaient résulté de cette lacune. Un aspect seulement de son activité avait été abordé chaque fois, selon que le choix de l'organe directeur s'était porté sur un scientifique ou un politique.

Il était en outre institué une extension organique à cet exécutif bicéphale dont on n'a pas encore saisi toute l'importance et tiré toutes les conséquences. Le Directeur général est président du Conseil scientifique et technique dont relèvent les comités techniques chargés de proposer audit conseil "toutes les mesures qui, dans le cadre de leur compétence paraissent propres à assurer une meilleure organisation et une coordination plus efficace des recherches faites par l'Office". Ces comités organisés en 1964, sont autant de prolongements du Directeur dans des secteurs si spécialisés et divers qu'il ne peut en avoir une connais-

(30) JUGLAS, "La Recherche scientifique et technique outre-mer", Revue politique et parlementaire, septembre 1960

sance suffisante. D'autre part, il était créé un Conseil supérieur. Pouvant être saisi de toutes questions par le Premier Ministre, il est tenu informé des activités de l'Office et de ses conditions générales de fonctionnement; il donne son avis sur les projets de programme. Ce Conseil réunit les principaux ministères et institutions scientifiques français intéressés et aussi les Etats-Membres de la Communauté qui désireraient y participer.

Dans la pensée de leurs auteurs, ce Conseil devait être une doublure du Conseil d'administration dont il reproduit la composition. Il était destiné à faire pénétrer dans l'Office les Etats africains qui, pensait-on, ne pouvaient participer au Conseil d'administration d'un établissement public administratif. Cette fonction du Conseil supérieur ne répond plus à l'option qu'a prise l'Office. Mais il pourrait être pour le Président de l'Office, ce qu'est le Conseil scientifique et les Comités techniques pour son Directeur. Par sa nature, il est un instrument parfait d'élaboration d'une politique scientifique. Organe de confrontation générale, il permettrait à ses participants d'élargir leur vision spécialisée. Il éclairerait le Président sur les divers contextes dont il doit tenir compte pour définir une politique; politique dont la formulation et la conduite doit relever en tout état de cause de la République française dans la situation actuelle. Il suffirait pour cela de l'alléger et d'élargir la participation étrangère à tous les Etats d'accueil de l'Office, et surtout se décider à le réunir, ce qui n'a encore été jamais fait.

Si l'option scientifique n'est pas équilibrée et définie par une orientation politique dans une confrontation de tous les intéressés, l'action de l'Office sera tronquée.

B - En recherche appliquée, il n'est pas davantage possible de charger les intéressés de définir leur politique. Non pas qu'ils soient trop spécialisés, mais, déjà proches d'un milieu

étranger, ils n'ont pas assez de recul pour en juger. Leur perspective serait faussée car limitée ; ils ne pourraient qu'être conduits à une symbiose avec les destinataires de la recherche. Il serait difficile de dire qui, en dernière analyse, possède le pouvoir de décision. Il est donc nécessaire qu'intervienne également un élément extérieur de nature non fonctionnelle et assez distant pour apprécier les problèmes dans leur ensemble.

Ce rôle appartient à l'administration verticale dont relèvent ces organismes. L'accès des intéressés y est direct. Des contacts incessants des services administratifs avec les organismes sur lesquels ils agissent doit résulter une symbiose, une communauté de vue, et par suite une tendance à s'identifier aux intérêts dont ils ont charge. Mais de cette connaissance intime par le tuteur de la vie et des problèmes des Instituts, réciproquement de leur faculté de se faire entendre aisément et de l'assurance qu'ils en retirent de trouver la compréhension et la bonne volonté nécessaires auprès des pouvoirs publics, devrait résulter une large aisance. En fait, il n'y faut pas voir de danger car les conséquences en sont réduites. Certes la fêrule du ministère de tutelle est bien légère, moins cependant en raison de son exercice compréhensif que de sa faiblesse intrinsèque.

Le ministère de la coopération est nouveau. Aucune tradition ne le sous-tend qui le définisse, marque de son empreinte les instruments de son action, leur donne une physionomie caractéristique par delà les diversités de forme. Structure d'accueil à l'avenir incertain, ce département est timoré ; il est composé d'éléments disparates, dont la formation antérieure ne permet pas toujours la reconversion sur les problèmes nouveaux et complexes de la coopération ; éléments qui d'une façon générale, leur carrière faite se sentent assez indépendants envers le pouvoir hiérarchique. Ce manque d'unité, ce défaut de cohésion, sont autant de brèches à l'exercice continu et unifié d'une conduite, portent atteinte à l'autorité administrative.

A cette faiblesse s'ajoute l'exercice partagé des attributions avec d'autres ministères. Dans leur financement comme pour les décisions les concernant, les organismes de recherche engagent, en outre, le dialogue avec le ministère des Affaires étrangères, des Départements et territoires d'Outre-Mer, de l'Agriculture voire de la Recherche Scientifique.

Aussi, le tuteur, loin de tenter même d'unifier sa conduite et de définir un style d'action, en est-il conduit à borner ses ambitions à l'aménagement discret du court terme, à gérer plus qu'à imaginer, malgré une relative stabilisation de la conjoncture scientifique outre-mer. En période de mutation, on peut dire avec justesse comme ce personnage d'ANOUILH : "Nous avons une très grande force...C'est de ne pas savoir exactement ce que nous voulons. De l'incertitude profonde des desseins naît une étonnante liberté de manoeuvre" (31). Mais, en période de consolidation, et pour l'heure, cette liberté semble surtout bénéficier à ceux dont le tuteur devrait être le guide, non sans les déconcerter (pour la plupart). Ils ne désirent réellement de liberté que technique mais par référence à une position, une orientation qu'il appartient à leur ministère de préciser.

C'est ainsi que quelques points mériteraient une réponse raisonnée, qui tracent à ces organismes l'enveloppe de leur développement après en avoir désigné l'orientation. Quelle part attribuer à la recherche scientifique et technique dans l'aide et la coopération ? Quelle place accorder à la recherche fondamentale et à la vulgarisation par rapport à la recherche appliquée afin d'éviter une inutile et coûteuse accumulation d'innovations ? Quel financement adopter qui débarrasse la recherche de modalités disloquées dans l'espace et le temps. Et l'incertitude qui résulte d'un tel défaut de perspective est tout aussi pesante dans l'action qu'un excès de tutelle.

(31) Le Cardinal, in Becket 1959

Il en résulte que les structures juridiques de la recherche appliquée sont, en fait, beaucoup moins équilibrées que leur analyse statique et théorique ne le laisserait penser.; que l'exercice d'une telle tutelle favorise une vision à court terme, en l'empêchant de s'insérer dans un cadre élargi. L'action risque de manquer de portée par manque de recul et de perspective. Certes, il faut que les Instituts disposent d'un répondant administratif privilégié, et il est naturel qu'il soit celui qui se trouve être l'interlocuteur habituel des nouveaux États. Mais il faut aller plus loin. Et peut être convient-il de porter son attention sur un organe d'élaboration de la politique scientifique non plus vertical et faible, mais horizontal.

Le Comité Directeur du Fonds d'Aide et de Coopération répondrait-il à cette condition? Mais quoiqu'il soit possible de faire participer à ses réunions les ministères intéressés avec voix délibérative, il ne semble pas suffisant car il ne se réunit qu'épisodiquement pour "prendre les décisions relatives à l'utilisation des crédits du Fonds d'Aide et de Coopération" (32). Ces décisions sont prises sur proposition du ministère de la coopération dont le titulaire assure la présidence et son administration le secrétariat.

Or, le Ministère des Finances, dont relève le contrôle d'Etat, participe au Comité par trois représentants. Il serait aisé de prendre pour point d'appui complémentaire ce contrôle. Si l'on considère que la forme du contrôle financier des Instituts spécialisés n'a de signification qu'au regard d'un ministère disparu qu'elle est par conséquent appelée tôt ou tard à être remplacée par le contrôle d'Etat, l'on saisit tous les avantages qui résulteraient d'une unification des modalités du contrôle (33). Contrô-

(32) art. 3 du D. 59.464 du 27.3.1959

(33) sous conditions des transformations suggérées au chapitre précédent.

lant déjà les sociétés d'étude qui sont le prolongement des organismes de recherche appliquée, il connaîtrait de tout le processus de recherche de sa naissance à ses ultimes points d'application. Il serait l'élément administratif de liaison entre recherche fondamentale et appliquée et ses points d'application seraient assez substantiels pour qu'il puisse contribuer de façon décisive à l'élaboration d'une politique scientifique. Faut-il s'étonner de ce choix ? Avec G. ARDANT, "on doit affirmer que l'institution d'un contrôle approfondi constitue une condition fondamentale du bon fonctionnement, c'est-à-dire de la productivité du service public. Le contrôleur tient la place que tient l'acheteur dans le secteur privé... Le contrôle doit constituer un des principaux facteurs de coordination. L'inspecteur doit se préoccuper constamment de la cohérence de l'action administrative" (34). Permanent et global, ce contrôle économique pourrait dégager des synthèses dans de parfaites conditions de généralité et de précision pour le plus grand bénéfice du comité directeur du FAC dont le ministère des Affaires économiques fixe l'enveloppe. Le ministère de tutelle se bornerait à une tutelle technique qui, par nature, est l'instrument de la tutelle économique et financière.

Ce serait en quelque sorte faire subir aux Instituts de recherche le même régime que celui des entreprises publiques. Si formellement cette assimilation est interdite, elle est cependant parfaitement justifiée matériellement. On se rappellera à ce propos que la Commission de Vérification des entreprises publiques demanda la co-tutelle du ministère des Finances sur le CTFT.

Ces réformes n'auraient d'incidence qu'interne, sans remettre en cause les structures de coopération avec les Etats sur le territoire desquels la France intervient.

(34) G. ARDANT, Technique de l'Etat, Titre I, chapitre 8

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

A - Au terme de cette étude "fonctionnelle" de la recherche, un fait est frappant : son faible coût. Quoiqu'il soit difficile d'avancer des chiffres certains, il semble qu'effectivement, les recherches agricoles, forestières et minières ont constitué sept pour cent des dépenses du premier Plan quadriennal et que près de la moitié relève des recherches géologiques et minières. La recherche qui nous intéresse aurait constitué quatre pour cent de l'ensemble alors que le développement de la production agricole de l'élevage et de l'hydraulique en représente douze pour cent. Dans le deuxième Plan, développement et recherche prennent une importance exceptionnelle. Le budget de chacune des deux rubriques est presque doublé. Mais la Commission PRE insiste sur les recherches et les productions géologiques et minières. Il semblerait que le budget de notre recherche ait augmenté d'un tiers pour s'élever à six pour cent du total.

Depuis 1958, les recherches géologiques et minières représentent en moyenne et environ, la moitié des crédits affectés à la recherche. Mais le budget du Bureau de recherches pétrolières (relevant d'origines diverses et très peu du FAC) s'est élevé en quatre ans, de 1958 à 1961, à 600 millions de Francs, tandis que les crédits alloués à la Recherche agricole et fondamentale ou au Bureau de recherches géologiques et minières sont de moins de 140 millions dans la même période. On peut donc considérer qu'avec les moyens dont elle a disposé, la recherche sur les productions a été une forme de coopération particulièrement efficace et rentable. Elle mériterait une étude approfondie de science économique.

B - Si l'on considère la fragmentation de la recherche dans le temps, il apparaît que l'indépendance n'a rien ajouté ni rien modifié aux problèmes de recherche. Auparavant la recherche a connu la territorialisation qui en faisait un succédané d'assistance technique, comme la dégradation de la recherche fondamentale qui en tout état de cause ne pouvait être prise en charge par les territoires.

Il ressort que la valeur de la recherche fondamentale outre-mer est directement fonction des moyens qu'on lui accorde. Un fait est à retenir ; en période de difficultés budgétaires ou d'austérité, la recherche fondamentale outre-mer est directement touchée car elle ne peut se "vendre" sous peine de se dénaturer. Un pays même développé ne peut seul garantir de sa continuité. De toute façon, les moyens dont dispose cette recherche sont dérisoires eu égard à sa vocation, à son rôle, à sa portée géographique. La recherche fondamentale est des plus mouvantes, des plus instables. Présente dans les territoires d'outre-mer depuis les origines de la colonisation -à l'inverse de la recherche appliquée- on la voit revêtir toutes les formes de la recherche. De l'Empire à l'indépendance outre-mer elle passe par une forme totalement désintéressée à une forme directement utilitaire. Mais toujours, l'aspect descriptif, sous forme d'inventaire, prédomine au détriment de la recherche expérimentale car c'est le type de recherche le plus accessible et économiquement le plus nécessaire. La recherche appliquée est plus récente, elle a rééquilibré la fragmentation dans le temps en s'adjoignant la recherche sur productions internes qui, marginales dans le cadre de l'Union Française, ont pris largement le pas dans le budget général de recherche. C'est le grand apport de l'indépendance.

On peut conclure que, depuis 1945, la recherche est passée par les trois périodes qui définissent l'évolution politi-

que des territoires outre-mer.

1 - L'Union française se caractérise par un équilibre entre recherche fondamentale et appliquée ; elles sont tournées vers l'extérieur et conçues dans un cadre fédéral. La recherche placée au niveau des ensembles (Fédérations de territoires et Union française) néglige les productions locales non seulement internes mais aussi d'exportation quand elles n'intéressent qu'un ou quelques territoires (caoutchouc, café). La recherche fondamentale, de libre sous l'Empire, et conçue à partir de la métropole, devient orientée et de ce fait rend appui sur les territoires. Un véritable fédéralisme, un équilibre dans la répartition géographique de la recherche, rompt avec la pratique antérieure de la base métropole et de l'isolement local.

2 - L'indépendance en 1958 renverse l'optique. L'intérêt local l'emporte tant pour les productions d'exportation qu'internes. Du fait des difficultés budgétaires, la recherche fondamentale elle-même doit s'appuyer uniquement sur le tiers-monde. L'accent est mis sur les centres outre-mer comme source de financement et d'activité (par conventions).

3 - La coopération depuis 1963, se caractérise par un partage des attributions eu égard aux conceptions et aux capacités des partenaires. La lutte contre la fragmentation se réalise par une dissociation : à l'initiative locale en recherche appliquée, correspondra l'initiative exclusive de la République française en recherche fondamentale. En sens opposé, dans ce dernier cas, les liens se relâchent avec la zone tropicale, l'accent est mis sur la zone tempérée. Ainsi les comités de recherches institués auprès des centres se regroupent au niveau central et prennent un sens différent.

On peut être surpris que les rapports juridiques des partenaires dans le cadre organique demeurent inchangés depuis l'Union française. Les Territoires devenus indépendants n'ont pas accès au centre de décision quand il est statutairement défini par la puissance publique (société d'Etat, ou établissement public), ce, même pour la recherche appliquée. Mais la pratique révèle que cet accès n'a pas de portée pratique. Il est une satisfaction symbolique accordée aux Etats intéressés qui ne savent utiliser leur capacité de représentation (35). Le cas de l'ORSTOM est paradoxal. Son statut inchangé sur le plan des rapports internationaux a pu servir deux politiques opposées. Lorsque la recherche est localisée, que les centres outre-mer en deviennent le support, le centre de décision ne joue plus en fait qu'un rôle limité d'administration du personnel (et des biens en principe). La représentation centrale devient inutile. Mais lorsque la recherche fondamentale devient le prolongement de la France, qu'elle est prise totalement en charge par celle-ci, l'accès, la représentation des nouveaux Etats, n'a pas plus d'objet, au regard de la France.

Les problèmes sont-ils résolus pour autant ? Il ne semble pas ; leur aspect politique n'est pas abordé, il est simplement escamoté. C'est dire qu'il risque de surgir à tout instant du fait de l'entrée en jeu de nouvelles forces qui modifient la constellation des rapports scientifiques entre le tiers-monde et les pays développés.

(35) Quand un représentant est présent, c'est un membre de l'ambassade de l'Etat à Paris, il se borne à faire de la "représentation".

DEUXIEME PARTIE

LA FRAGMENTATION DE LA RECHERCHE DANS L'ESPACE

INTRODUCTION

L'organisation scientifique outre-mer ne se développa qu'à partir de 1946. Aussi ses zones d'intervention se concentrèrent naturellement sur les Territoires d'outre-mer et les Etats sous tutelle dans le cadre de leurs plans de développement financés par le FIDES.

L'accession de ces territoires à l'indépendance politique s'est réalisés sauf exception en deux étapes, de la loi cadre de 1956 et de la Communauté de 1958. En matière scientifique, une seule est décisive : la loi-cadre qui a posé les bases de la coopération scientifique aménagées et consolidées en 1960 sans être remises en cause dans les faits.

La recherche scientifique entra dans le champ des relations internationales du jour où les territoires devinrent autonomes. La loi-cadre en effet scindait la recherche scientifique : les établissements publics demeurèrent services d'Etat et continuèrent à ce titre de relever de la France (1). Or, d'une part les centres et stations de recherche agronomique etvétéri-

(1) en application de l'art. 1 du D. 56 1227 du 3 Décembre 1956 modifié. Mais en droit pur, le cadre des chercheurs scientifiques de l'ORSTOM, n'étant pas classé parmi les cadres de l'Etat mentionnés à l'art. 5 dudit décret, figure incontestablement parmi les cadres soumis à la territorialisation progressive. La création d'un nouveau cadre qui rétablit les faits n'était cependant réalisée qu'en 1959. Cette incompatibilité entre le caractère d'organe d'Etat et la nature de son cadre n'était cependant écartée qu'en 1959. Cette incompatibilité entre le caractère d'Etat et la nature de son cadre au regard de la nouvelle législation n'eut pas de portée pratique.

naire deviennent propriété des groupes de territoires qui sont maîtres de leur affectation, d'autre part la recherche scientifique et les finances deviennent compétence territoriale. Le Grand-Conseil ne recevait de pouvoir règlementaire que dans les domaines exigeant une uniformisation de législation : lutte contre les grandes endémies, contre les épizooties, lutte phytosanitaire.

Jusqu'à présent, seul le plan fédéral avait retenu l'attention des autorités de la France d'Outre-mer en matière de recherche. Des structures existaient qu'elles aménagèrent en même temps qu'elles réglaient par convention avec les groupes de territoires l'affectation des stations agronomiques à l'ORSTOM et au nouvel Institut du Café et du Cacao (2).

En fait le pôle d'attraction de la recherche se déplaçait naturellement vers les territoires qui attiraient à eux la vie politique et économique. Leur nouvelle compétence fit de cette base le point naturel de développement des relations scientifiques dont résulta la création de structure de rencontre avec l'ex-métropole qui se développèrent sans discontinuité de l'autonomie à l'indépendance. Cette multiplication des structures accrut la fragmentation de la recherche. Les structures fédérales devenues sans objet disparurent.

C'est que la recherche scientifique est dès l'abord une compétence de souveraineté au même titre que la défense, la monnaie ou l'enseignement. Il est impossible de la dissocier de ce complexe de prérogatives, en raison de son poids spécifique dans le développement national. Un Etat se considèrera comme seul qualifié pour définir ses propres objectifs de recherche, en déter-

(2) par suite de l'intégration de la recherche agronomique à l'Office, cf supra p. 118

miner les priorités et fixer les modalités d'exécution. Il sera d'autant plus tenté de se prévaloir de cette prérogative qu'il finance partiellement une partie de la recherche dont l'esprit avancé, moderne, quelque peu mystérieux valorise à ses yeux une souveraineté. Et faute de pouvoir faire encore de la recherche nucléaire ou spatiale, il sera flatté de posséder "sa" recherche agronomique (3). De là une tendance naturelle à vouloir s'approprier les résultats de la recherche d'autant plus aisée que l'on a rarement conscience des exigences de la science, en particulier de son unité.

Ce nationalisme ambiant affectera donc non seulement les relations interafricains mais également les relations avec l'ex-métropole. La recherche scientifique n'échappe pas en effet à ce phénomène qui a fait l'objet d'analyses très fines :

" L'acquisition de la souveraineté va entraîner le transfert profit du territoire devenu indépendant des compétences qui étaient détenus ou exercées par la métropole ou l'Etat protecteur. Les effets de cette rupture de continuité dans l'ordre juridique sont en théorie considérables : droit de mener à sa guise la politique étrangère, de conclure des alliances qui leur semblent conformes à leurs intérêts, d'aménager comme ils l'entendent la structure de leur administration et le mode de gestion de leurs services publics. Les conditions ne sont pas en apparence favorables au maintien de rapports privilégiés entre ces Etats et l'ancienne puissance exerçant la souveraineté sur leur territoire. Mais face aux arguments de droit et aux facteurs psychologiques, plusieurs réalités sont de nature à orienter différemment les relations des ex-Etats dominant-dominé. Les deux partenaires sont prisonniers d'habitudes contractées au cours de la période de vie commune. Le courant d'échanges intellectuels, économique, politique entre eux a créé par la force des choses une solidarité de fait qui lie l'intérêt des deux parties. Les fonctionnaires d'origine métropolitaine qui ont fourni l'encadrement du territoire dépendant ont acquis la connaissance et l'habitude du pays, ils peuvent

(3) MASSELOT, note inédite

demeurer comme experts ou techniciens des conseillers plus utiles que d'autres. La force des habitudes acquises et l'intérêt immédiat doivent normalement conduire à utiliser en première ligne l'assistance de l'ancienne puissance dominante et pour ce lui accorder dans tous les domaines une situation privilégiée par rapport aux autres États étrangers.

Les recherches ont montré que l'accession à l'indépendance avait presque toujours été suivie ou accompagné d'une tentative pour établir sur une base privilégiée les rapports du nouvel État avec son ancienne métropole. Il semble que les partenaires en présence n'aient pu rompre brusquement la communauté de destin qu'ils avaient momentanément réunie et qu'ils se soient efforcés en dépit de la rupture des liens de dépendance de prolonger les avantages réciproques de la coopération" (4).

Cette situation s'imposait pour la Recherche : "Etant donné l'étendue des installations laissées par leur ex-métropole, le volume des travaux déjà accomplis, le bénéfice que les deux parties tiraient respectivement d'une véritable coopération -écrit la Directrice du Département de la recherche de l'OAMCE- c'est tout d'abord avec la France qu'il importait pour les États africains et malgache de trouver au plus vite les termes du modus vivendi qui allaient désormais inspirer la coopération menée de part et d'autre", "qui permit à la recherche de retrouver un nouvel élan avec la perspective de champs de travail encore plus vastes à la dimension des nations et du continent africain" (5).

Effectivement, les traités de Coopération passés entre la République Française et les États de la Communauté, "dans l'égalité complète et le respect de leur indépendance" (considérants) portent la plupart un Titre III "De la coopération en matière de Recherche scientifique et technique" (cf. p. 206)

(4) MERLE in DUROSELLE et autres Les nouveaux États dans les relations internationales, 1962

(5) OAMCE n° 2 Mars 1963

Extrait des traités de coopération entre la France et les Etats
de la Communauté

"Art. 15 - Le gouvernement de la République Française et le gouvernement de la République de ... organiseront leur coopération mutuelle dans le domaine de la Recherche scientifique et technique dans les conditions suivantes :

a) Le gouvernement de la République Française s'engage dans toute la mesure de ses possibilités à apporter son aide à la République de ... pour la réalisation de ses programmes nationaux de Recherche scientifique et technique, fondamentale et appliquée, notamment par l'intervention d'établissements ou d'organismes spécialisés.

Des accords particuliers fixent, en tant que de besoin, les modalités de cette aide, notamment dans le cas où la République de ... déciderait la création d'un Centre National de la Recherche scientifique ;

b) le gouvernement de la République Française assurera et prendra à sa charge dans toute la mesure de ses possibilités et sur la demande de la République de ... la formation et le perfectionnement de personnels scientifique et technique, particulièrement en ce qui concerne les cadres supérieurs de la Recherche.

Art. 16 - Les deux parties conviennent de la nécessité d'organiser en commun des recherches de caractère général et de déterminer, en cas de besoin, dans le cadre d'accords à conclure, les modalités de mise en oeuvre de leur coopération pour l'élaboration et l'exécution de programmes d'intérêt commun, dont la réalisation pratique doit se poursuivre sur le territoire de l'un et de l'autre.

Art. 17 - Le présent accord entrera en vigueur en même temps que le traité de coopération signé en date de ce jour".
(D. n° 62 136 du 23.1.62 portant publication des traités et accords de coopération, J.O.R.F. 6.2.62 p. 1261).

La convention culturelle avec le Cameroun est du même ordre (D. 61 877 du 31.7.61, J.O.R.F. 9.8.61 p. 7429 suiv.) :

"Art. 4 - Toutes facilités seront accordées en matière de recherches scientifiques et techniques pour l'établissement d'instituts et l'accomplissement de missions sur le territoire de l'un ou l'autre Etat.

Art. 5 - Le Gouvernement de la République Française mettra dans la mesure du possible à la disposition du Gouvernement de la République du Cameroun, les techniciens et chercheurs dont celui-ci peut avoir besoin pour le fonctionnement d'institutions camerounaises d'études et de recherches.

En ce qui concerne notamment la recherche scientifique, l'aide de la République Française actuellement accordée au Cameroun pour le fonctionnement de son Institut de Recherche continuera à lui être consentie, en attendant qu'une convention spéciale règle cette coopération".

Dans les autres conventions de coopération, il était décidé par lettre (6) que jusqu'à l'intervention des conventions les concernant, les établissements de recherche continueraient d'exercer leur activité selon les modalités alors en vigueur. Ces conventions étaient passées à la fin de 1960 avec la plupart des États (7).

Il faut cependant relever une différence majeure. Il ne s'agit plus à présent de simples accords techniques entre un organisme scientifique et un État : les relations s'établissent à un niveau supérieur. Si les conventions ne sont pas soumises à l'examen et au vote des assemblées politiques, elles n'en sont pas moins négociées et signées au nom des gouvernements. Ici apparaît le rôle capital du traité dans la pratique française. Le procédé est conforme à l'importance accordée aux principes de souveraineté et d'égalité ; par sa rigidité et sa solennité, il devient la garantie des liens spéciaux, il est en quelque sorte la concrétisation "de cette sorte d'harmonie des intérêts postulés par la doctrine de l'interdépendance (8).

Cette technique a pu être contestée : "les instruments juridiques longs et détaillés signés par la France n'étaient peut-être pas les moyens les meilleurs pour assurer à l'époque où nous vivons les relations avec les États nouveaux" a-t-on pu dire (9). Effectivement, il peut paraître contestable d'enserrer dans des actes solennels une matière si neuve et par conséquent aussi évolutive que la recherche. À défaut d'expérience, de connaissance des exigences et des besoins respectifs des partenaires, la définition des relations n'a pu encore se faire ; on a tout lieu de penser

(6) J.O.R.F. 24.11.60

(7) Républiques Centre-Africaine, de Côte d'Ivoire, du Dahomey, du Gabon, de Haute Volta, de Mauritanie, du Niger, du Sénégal, du Tchad.

(8) FISCHER "La décolonisation et le rôle des traités et constitutions" A.F.D.I. 1962 p. 806

(9) FISCHER art.cit.

qu'elle sera unilatérale et s'apparentera dans la forme à un contrat d'adhésion. Le manque de recul interdisant de concevoir des structures adaptées, implique la reconduction de solutions antérieures ; du moins il conduit à envisager le futur à partir du passé colonial. Le traité, loin de confirmer l'indépendance des nouveaux Etats, serait l'instrument de leur négation. On constate en effet que ces nouvelles conventions de recherche confirment les principes acquis en 1957 quant à la participation des partenaires de la recherche dans son élaboration et son financement.

Dans ces conditions, loin de consolider les rapports, le procédé conduirait tôt ou tard à les remettre en cause aussi unilatéralement qu'ils ont été affirmés. L'expérience a démontré que dans l'ensemble, les rapports privilégiés noués dans l'immédiate indépendance tendent à se relâcher plus ou moins rapidement pour aboutir à un régime dans lequel les relations sont du même ordre qu'avec tout autre Etat (10).

Il en sera a fortiori de même pour les relations de recherche matérialisées dans un réseau opérationnel qui, prenant appui sur l'ex-métropole, converge de toutes parts sur elle. D'autre part, c'est un constat d'évidence que "sont très réfractaires à l'intégration juridique les intérêts que les gouvernements tiennent pour intimement liés à la conservation ou au développement de la puissance de l'Etat", "les actes internationaux qui en relèvent naissent de convergences momentanées de la politique" et par conséquent, il ne sont que de "la politique à peine refroidie que le droit réussit rarement à fixer (11).

(10) MERLE, op. cit.

(11) C. de VISSCHER, Théories et Réalités en droit international, 3^e édition p. 97 et suiv.

Effectivement les États ont tenté de se libérer de cette (inter) dépendance. Mais il est remarquable que la tentative fut sans lendemain. C'est qu'il ne semble pas que la recherche ait accédé alors au "politique". Le Directeur scientifique de l'OAMCE relevait que "les nouveaux gouvernements tout de suite absorbés par les obligations les plus urgentes de la souveraineté nationale n'eurent pas le loisir de lui consacrer immédiatement leur attention" (12); elle convient en outre que "les gouvernements et les financiers n'ont pas toujours eu pleine conscience de la priorité indispensable de la recherche pour la mise en route du développement".(13) Quoiqu'il en soit, ces États retirent de l'intervention assez d'avantages, le prix de leur participation et de cette présence étrangère n'est pas tel qu'il se présente "sous l'aspect extérieur d'un prolongement de la domination de leur ancien maître".

Ce secteur de la coopération a probablement été le seul à ne pas être remis en cause, à n'être pas touché par le mouvement de désagrégation des rapports parceque, souvent, il a été marginal dans les préoccupations de ses destinataires, parceque son emprise concrète sur la vie économique est limitée, parcequ'il fallait choisir entre l'interdépendance et l'indépendance, c'est-à-dire entre l'efficacité et son apparence. Cette valeur stratégique s'est immobilisée, elle semble assez consolidée pour n'être pas remise en cause dans un avenir immédiat.

(12) Mlle RAHARIJOANA, OAMCE N° 6, juin 1964.

(13) Cette affirmation ne contredit qu'en apparence notre propos selon lequel un État est tenté de se prévaloir de sa souveraineté scientifique. L'intérêt pour la recherche n'existe à l'époque que dans la mesure où il sert le prestige; il s'attache aux "signes" plus qu'à la réalité. C'est pourquoi ce nationalisme se portera d'abord sur les biens immeubles affectés à la recherche qu'il croit pouvoir dissocier du complexe scientifique.

À cette unicité des conventions de recherche dans le temps, répond leur généralité dans l'espace. Sur ce point la situation de la recherche est identique aux autres secteurs de la coopération. Les nuances seules distinguent d'un pays à l'autre les textes. Il se rapprochent d'un accord-type que des raisons politiques ont interdit de rendre multilatéral. Sur ce point également, on a pu constater cette "sorte d'identification abstraite de situations qui ne sont peut être que superficiellement ou formellement semblables". (14)

Cette généralisation s'imposait pour la recherche. Il était indispensable de ne retenir des indépendances que leur caractère formel, le seul procédé qui assurât d'une égalité réelle des partenaires. La distribution des moyens matériels conçue selon des impératifs fonctionnels sur une base écologique devenait, avec l'indépendance, géopolitiquement inégalitaire. L'affirmation de l'égalité écartait cette consolidation, avec les tentations et les frustrations qu'elle n'aurait manqué de susciter. L'affirmation de l'interdépendance du réseau qui donnait à la France un poids accru (dans ses droits, et dans ses devoirs aussi) trouvait un appui auprès des Etats démunis. Elle était réalisable et acceptable dans la mesure où la conscience politique en la matière n'était pas encore nette ; elle évitait du même coup une prise de conscience ultérieure inévitable devant la disproportion concrète des moyens.

Les conventions étaient assez générales de termes et assez libérales d'esprit pour que de nouveaux Etats en aient signé de semblables en 1964. Ces textes dont le contenu ne différait que sur quelques points acquéraient en même temps une certaine souplesse en permettant la passation d'accords particuliers d'ap-

(14) FISCHER art. cit.

plication avec chaque organisme intéressé, selon une convention-type fixée en annexe. La reconduction des principes de la coopération montre assez qu'ils répondent à des exigences fondamentales indépendantes de considérations d'opportunité.

Certes, toutes ces règles "ne valent que par l'intention qu'elles annoncent de rechercher en permanence un politique concertée. Leur efficacité peut être aussi bien considérable que nulle selon l'élément psychologique dont elles dépendent" et, "pas plus n'apparaissent déterminants par eux-mêmes les mécanismes perfectionnés ou empiriques qui en assurent l'application" (15). Mais il faut considérer que le modus-vivendi proposé ordonne et concilie assez largement les nécessités premières de la coexistence et de la réciprocité pour éviter les prises de position politiques excessives. De ce fait les solutions consacrées par leur généralisation spatio-temporelle tendent à paraître de droit commun. Elles se consolident par elles-mêmes et pourront constituer une base de référence pour la création d'un service public international de la recherche scientifique de développement économique.

Le droit de la recherche ainsi fixé aura eu un effet heureux en ce qu'il

"clarifie et rationalise les rapports sociaux dans ces zones d'intérêt encore vastes où à défaut de prise de conscience suffisante des solidarités, le droit international général n'a pas encore pénétré. Mettant en présence des "parties", c'est-à-dire des Etats déjà rendus sensibles à leurs dépendances mutuelles, il leur fournit l'occasion de les préciser, de les ordonner, de les développer. Il contribue ainsi à dégager les éléments sociaux rationnellement utilisables et assimilables au droit. Ainsi s'éclairent et se modèlent progressivement des situations, des rapports et des oppositions restés jusqu'alors noyés dans la masse amorphe des faits bruts ou des tensions politiques non formulés.

(15) LACHARIERE, "Communauté et Coopération", Penant 1961
p. 481

Enfin, le traité s'affirme vraiment novateur là où sans quitter le terrain ferme des solidarités effectivement ressenties, il réussit à faire pénétrer dans le domaine de la réglementation conventionnelle certaines matières ou questions que le droit international général, en retard sur les exigences sociales, assigne encore de façon positive à la compétence exclusive et par conséquent à la décision discrétionnaire des Etats. Cette fonction novatrice est particulièrement importante et actuelle. Le mouvement assurément sûr, mais trop lent du droit coutumier ne suffit plus aux besoins d'un monde qui se transforme avec une rapidité sans précédent". (16)

Nous considérerons longuement dans un premier titre comment s'exprime cette solidarité des rapports qui n'échappe pas à la loi de fragmentation. Nous verrons dans un deuxième titre pourquoi elle s'est immobilisée car diverses tentatives ont été faites, qui ont échoué, pour reconsidérer les bases de cette coopération. Elles sont intéressantes en ce qu'elles manifestent les conceptions des partenaires. Ces efforts tant africains que français ne sont-ils pas la manifestation d'un malaise ? Il nous faudra, dans un troisième titre faire le bilan en profondeur de cette coopération pour tenter de la reposer sur des bases plus saines.

(16) Ch. de VISCHER, Théories ... p. 340

TITRE I - LA FRAGMENTATION DES RAPPORTS DE COOPERATION

Au dire du Professeur GONIDEC, si théoriquement la technique des accords bilatéraux n'est pas incompatible avec l'existence d'institutions communes, elle n'y a cependant pas conduit : "on peut poser comme règle générale que la coopération n'est pas assurée dans le cadre d'institutions communes... Il n'y a pas de politique commune décidée pour l'ensemble "France-États indépendants" par des organes communs même consultatifs", sinon exceptionnellement dans le domaine financier avec le Comité monétaire et l'Office des changes, organes consultatifs où la France décide seule. Ce serait là un des traits caractéristiques qui opposerait le système français de coopération au Commonwealth où existe tout un réseau d'organisations techniques et permanentes (1). De même, G. FEUER dans son étude sur les accords culturels passés par la France avec les nouveaux États d'Afrique et Madagascar (2) confirme le fait : en matière scientifique comme en matière culturelle proprement dite, les conventions générales font disparaître toute association organique ou institutionnelle des rapports. L'idée d'association n'en est pas moins présente mais uniquement "sous une forme pragmatique et fonctionnelle".

Nous le savons, ce n'est pas le cas de la recherche. Cette erreur recouvre l'originalité de la coopération scientifique. Cette coopération est institutionnelle et à tous les niveaux, local et central, dans la conception comme dans l'élaboration des programmes d'action. Institutionnalisée, la coopération exige,

(1) GONIDEC, Droit d'Outre-Mer T. II, N° 7

(2) A.F.D.I. 1963 p. 890

implique l'harmonisation des compétences étatiques dans l'exercice de leurs attributions communautaires. La fragmentation des compétences est donc une nécessité : elle est inhérente au principe d'indépendance et d'égalité qui doit définir la coopération entre parties souveraines. "Mais, alors qu'à l'ordinaire -note G. FEUER à propos des accords culturels- la coopération consiste en un "do ut des", ici l'idée d'association couvre à la fois la mise en oeuvre des compétences juridiques et celle des efforts matériels. Elle facilité dans les pays d'outre-mer l'acceptation d'une inégalité de fait entre parties chaque fois que la coopération comporte fourniture d'une assistance" (3).

C'est pourquoi la répartition des compétences -que leur exercice soit exclusif, concurrent ou conjoint- est pondérée et prend l'aspect d'un double fractionnement. Les parties prenantes sont dans le même rapport entre elles d'une part, et avec l'unité d'autre part dont elles ne forment qu'une fraction. A considérer le réseau opérationnel, l'infrastructure de recherche, cette fragmentation apparait avec le même caractère et sous ce double aspect. Elle était politiquement nécessaire dans la mesure où elle devait répondre aux besoins de chaque Etat-Membre. Les tentatives de réduction n'ont pas abouti. La recherche a maintenu sa cohésion instrumentale et l'accroissement des moyens s'est distribué dans le même rapport entre l'outre-mer et la France.

Mais, comme nous le verrons, la communauté instrumentale et la coopération institutionnelle ont tendu à diverger dans leur évolution. Alors que le réseau opérationnel était soumis à une force centrifuge qui conduisait à son éclatement, la répartition des compétences s'achemine vers une dissociation, c'est-à-dire vers une division en domaines non plus seulement matériels mais fonctionnels où les parties attributaires exercent des compétences exclusives.

(3) art. cit.

SOUS-TITRE I - LA COMMUNAUTE INSTRUMENTALE :

LE FRACTIONNEMENT DU RESEAU OPERATIONNEL

Le réseau opérationnel de recherche possède les caractères d'une collectivité : il forme une unité géographique et, sous l'autorité de la France, constitue une commune possession pour ses membres. Géographiquement unifié, il est fonctionnellement intégré. Nous verrons que ratione loci le développement de l'implantation Outre-Mer s'est réalisé dans les mêmes espaces; que, ratione materiae, les bases centrales ont toujours assuré la cohésion de l'ensemble et pour ce, se sont développées dans la même mesure.

L'expansion de l'infrastructure est étroitement liée à l'évolution politique des territoires auprès desquels chaque organisme intéressé va devoir ou vouloir être présent. Cette fragmentation du réseau ne porte pas atteinte à l'unité de la collectivité. Bien au contraire elle la favorise car elle accroît la participation de chacun en créant un lien direct avec les organes représentatifs. Il en va différemment pour le mouvement qui parallèlement s'ébauche. Ayant même origine -l'indépendance-, il vise à une secession par retrait de la collectivité.

CHAPITRE I De la fragmentation au fractionnement

La fragmentation est due à la multiplication des points d'application de la recherche Outre-Mer. Le fractionnement est dû à l'étoffement des laboratoires centraux. Le développement de la recherche s'opérera donc par dispersion ou concentration selon qu'il concerne l'outre-mer ou la France.

Section 1 - la fragmentation : les centres outre-mer

L'infrastructure outre-mer des organismes de recherche est récente. Liée aux plans de développement des territoires outre-mer, elle date de 1945. Le quadrillage de l'Indochine était alors assez important pour que l'on s'attachât en priorité aux Territoires Outre-Mer; l'évolution des Etats associés interdit toute nouvelle implantation (1).

Aussi bien l'implantation en d'autres pays que les ex-territoires Outre-Mer est-elle quasi résiduelle et récente souvent, indépendante du cadre géographique de l'ancienne Union Française. Les 85 centres, stations et laboratoires de recherche en Afrique francophone et à Madagascar constituent un tissu unique par sa densité. Cette implantation s'est faite en deux phases : la première, de mise en place, sur l'initiative de la France, au moyen du FIDES, la deuxième après 1958 sur l'initiative des nouveaux Etats, elle se caractérise par une spécialisation du réseau.

A - la mise en place du réseau

1^o La mise en place des centres outre-mer des organismes existants en 1946 était achevée en 1954. Elle était établie rationnellement selon des critères d'ordre économique en ce qui concerne les Instituts spécialisés. Leurs centres étaient répartis en

(1) Toutefois, en 1947 encore, une contribution du Vietnam au fonctionnement de l'ORSTOM avait été prévue et en 1950 le décret portant organisation de l'Institut d'élevage instituait quatre régions d'action parmi lesquelles l'Indochine (D du 31.10.1950, JORF 8.11.1950 p. 1419).

fonction de conditions écologiques propres aux productions en cause et non pour assurer à chaque territoire un ensemble complet de recherche. Le réseau ORSTOM était établi sur des critères scientifiques. Chaque groupe de territoire ou territoire sous tutelle fut pourvu d'un centre polyvalent. (2)

Seul parmi les Instituts spécialisé, l'Institut des Fruits concentra de gros moyens dans une station centrale en Guinée où étaient réunies toutes ses cultures fruitières et groupés un grand nombre de chercheurs de toutes spécialités travaillant au profit des stations placées au niveau des principales zones de production. Cette formule ne fut pas retenue, les Instituts préférèrent maintenir des stations d'importance limitée et consacrées à l'étude de quelques problèmes précis.

2°- De 1954 à 1958, le développement du réseau se stabilisa hormis la création par le nouvel Institut de Caoutchouc d'une station en Côte d'Ivoire. A cette date trois Instituts entrent en lice : l'Institut d'Elevage et le Centre forestier quoique créés en 1948 et 1949 ; l'Institut du Café et du Cacao. Ce dernier prend en charge la station de Côte d'Ivoire auparavant confiée à l'ORSTOM ; il ne s'agit donc que d'un transfert d'attributions qui ne modifie pas la physionomie de l'implantation. Les laboratoires de recherche vétérinaire financés par les instances fédérales ont été lents à édifier ; ils étaient cependant achevés et confiés à l'Institut d'Elevage avant qu'il ne dispose de laboratoires centraux. Le retard du Centre forestier n'est pas du à la minimisation de ses recherches comme pour l'I.E.M.V.T. ; il correspond à un processus

(2) Institut d'Enseignement et de Recherches Tropicales d'Adiopodoumé -IDERT- près d'Abidjan en Côte d'Ivoire pour l'AOF; Institut d'Etudes Centre-Africaines à Brazzaville pour l'AEF; Institut de recherches du Cameroun IRCAM ; Institut de recherches scientifiques de Madagascar - IRSM.; Institut de Recherches du Togo - IRTO.

de développement naturel. (3) Avec sa première station du Gabon en 1958, il n'est plus de pays d'Afrique francophone qui ne soit pourvu d'un organisme de recherche.

Au total, de 1954 à 1958, le développement organique outre-mer ne concerna que trois Instituts. L'indépendance, loin de ralentir le mouvement, l'entraîna dans une expansion générale.

B - La spécialisation du réseau

L'expansion du réseau est destinée à répondre parfaitement aux besoins locaux. L'ORSTOM dont l'implantation était déjà dense constitue la seule exception. Mais progressivement et parallèlement à l'autonomie croissante des territoires, les centres ORSTOM s'acheminent vers une forme polyvalente qui répond à une politique de présence. Le rapport au troisième Plan du délégué général à la Recherche scientifique en 1957, faisait sienne cette tendance. Il énonçait la nécessité de prévoir une organisation qui "colle" de plus en plus aux structures territoriales. Il proposait à cet effet la présence dans chaque territoire d'une équipe de chercheurs spécialisés dans les disciplines les plus demandées ou les plus polyvalentes afin, qu'établie en permanence auprès des gouvernements locaux et apte à répondre à tous leurs besoins, elle les conseille et les oriente.

Il semble que depuis 1963, l'ORSTOM s'oriente à nouveau vers une spécialisation des cellules de recherche, les obli-

(3) Il se consacra en premier lieu à l'identification des espèces et à la détermination de leurs conditions d'emploi pour répondre aux besoins des utilisateurs industriels. A cet effet il lui suffisait d'être implanté sur les lieux de consommation des bois tropicaux. Le C.T.F.T. développa une infrastructure outre-mer lorsque l'utilisation accrue qui en résulta nécessita la prise en charge de la sylviculture tropicale, l'entretien et le développement des espèces.

geant ainsi à prendre un appui accru sur la puissante infrastructure centrale. Accroissant l'interdépendance du réseau, la spécialisation réduit d'autant le localisme scientifique. L'option isolée de l'ORSTOM dans la première période, cette polyvalence que des raisons scientifiques pouvaient justifier, sert des considérations d'ordre politique. Si à présent toute la recherche obéit à un même principe, c'est que la spécialisation peut répondre à des buts totalement opposés selon les recherches qu'elle affecte.

On y reconnaît un aspect de la dissociation vers laquelle s'achemine la recherche outre-mer. Elle relève d'une volonté de retrait, mais non pas tout à fait d'une politique de désengagement car c'est pour mieux servir la recherche que cette voie est prise. Cette spécialisation n'a pas entraîné un développement du réseau ORSTOM, à l'inverse de la recherche appliquée. Le fait est aisément explicable. Les Etats d'accueil doivent en principe financer "les dépenses d'équipement qui s'avèreraient nécessaires pour la réalisation des programmes de recherche d'intérêt local une contribution éventuelle du Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) pouvant être accordée à cet effet". Les Etats n'ont cure de subventionner l'équipement de la recherche fondamentale. La France qui doit seule y subvenir préférera dans toute la mesure du possible concentrer ses investissements dans les zones "sûres". (création par exemple d'un Centre en Polynésie).

Le développement de l'infrastructure en recherches appliquées peut être un indice de l'attention que les nouveaux Etats leur portent. Les cultures vivrières connaissent un essort remarquable. L'Institut de cultures vivrières (l'IRAT) prend en charge trois stations en 1960. Depuis, il s'est implanté dans cinq nouveaux pays; en 1965 il en est en voie d'établissement dans les Républiques de Côte d'Ivoire, du Tchad et du Cameroun. Les situations des autres Instituts est la suivante :

Centre forestier + 4 centres
Institut du Café et du Cacao; Institut d'Elevage + 3 " chac.
Institut du Coton; des Fruits; des Huiles + 2 " "

(4).

Selon un processus cumulatif naturel, la croissance se réalise en Afrique et à Madagascar. Elle y est de 1/3 (34 %), la représentation des organismes dans ces quatorze pays passant de 20 à 59. Cette progression s'élève même à 42 % si l'on ne considère que les Instituts spécialisés (le nombre de leurs centres s'accroît de 20 à 48) ainsi distribuée :

Madagascar	de 5 à 8 centres
Haute Volta ; Dahomey	3 à 5
Mali ; Niger	2 à 3
Mauritanie ; Sénégal	1 à 2
République Centre Africaine	2 à 6
République de Côte d'Ivoire	2 à 8

La densité moyenne d'implantation des organismes passe de 2,6 à 4, leur nombre variant de trois à cinq pour huit des quatorze pays :

Madagascar ; Côte d'Ivoire	8
République Centre Africaine	6
Congo, Dahomey, Haute Volta	5
Cameroun, Sénégal	4
Tchad, Mali, Niger	3
Mauritanie, Togo	2
Gabon	1

Hors d'Afrique et de Madagascar, l'Equateur et l'Ethiopie sont les deux seuls pays concernés par l'extension des organismes de recherche. Hors des pays d'implantation, la recherche s'exercera donc sous forme de missions qui pourront prendre un caractère permanent et éventuellement se stabiliser dans un centre. Cette forme complémentaire d'action élargit le rayon des organismes et complète par sa souplesse adaptée à la conjoncture politique ce qu'une infrastructure peut avoir de rigide. En cinq ans les organismes de recherche sont intervenus en 22 pays, la moitié d'entre eux étant encore constitués par l'Afrique francophone.

(4) Nous considérons les organismes et non les stations: certaines sont communes à 2 Instituts (IRAT +...), voire dans 1 cas à 2 pays.

Cette intervention prend un caractère quasi-permanent en Guinée espagnole, en Colombie et au Brésil ; au Maroc et en Tunisie ; au Gabon au Mali et en Mauritanie. L'ORSTOM est le principal signataire de conventions, la plupart d'entre elles étant d'hydrologie et de pédologie, disciplines dans lesquelles il a acquis une renommée mondiale et qui s'exercent principalement sous forme d'inventaire. D'une façon générale toutes les institutions de recherche sont extrêmement sollicitées et ne répondent pas aux demandes en raison de leur pénurie d'effectifs. C'est dire que les liens scientifiques avec l'Afrique francophone sont privilégiés.

A cet égard, on ne peut manquer d'appliquer à la recherche les observations que P. RONDOT faisait sur la localisation de l'aide française au tiers-monde.

"La concentration risque et risquera davantage dans l'avenir encore, de revêtir à tort ou à raison les apparences d'une volonté de monopole ou du moins d'en comporter le danger... un déploiement plus accentué de l'aide française permettra ici d'atténuer des objections, là de saisir des occasions. Si d'ailleurs dans certains pays nous ne pouvons de toute façon offrir une aide importante, mais seulement présenter des échantillons, il ne faut pas minimiser l'importance de la "vitrine d'exposition" que constitue une belle réalisation technique, même isolée, ou l'activité exemplaire d'une équipe de techniciens. Certaines comparaisons peuvent intervenir à notre avantage. Par exemple dans tel pays de l'Asie méridionale, le travail personnel sur le terrain de géologues français comparé avec d'autres méthodes plus distantes et moins soigneuses a été une révélation..

"Matériellement "saupoudrer" peut paraître un gaspillage. Psychologiquement, si l'échantillonnage est disposé avec discernement cela peut être très avantageux. Il semble donc qu'un déploiement assez accentué de l'aide française vers des régions non encore touchées par elle ou très peu touchées soit des plus désirables" (5)

(5) Rapport JEANNENEY

Effectivement l'on peut penser qu'une implantation en quelques points d'Amérique latine et du Moyen Orient pourra matérialiser aux yeux des Africains le fait que d'autres pays indépendants tout aussi sous-développés font quand même appel au concours français. Si politiquement donc, la recherche pourrait être lavée d'un certain soupçon de néocolonialisme, scientifiquement elle serait valorisée par l'exploration de zones écologiquement comparables. Il en résulterait un approfondissement de sa vocation et non sa modification. Enfin sur le plan financier dans la mesure où existent déjà des structures locales d'accueil, les lourdes charges d'établissement supportées par la France seraient allégées d'autant.

§ 2 - Le fractionnement : les bases arrières

Comme le révèle le pourcentage des dépenses des laboratoires centraux, leur développement est parallèle et proportionnel à celui des centres outre-mer.

En 1955, cinq Instituts existaient mais l'Institut d'Élevage ne faisait pas de recherche, et le Centre forestier ne possédait pas de section outre-mer. Trois Instituts restent donc sur lesquels des calculs d'ensemble peuvent être faits : Instituts sur les fruits, huiles et coton. Les rapports sont les suivants :

- dépenses de fonctionnement au siège (Fm) / fonctionnement total (F)
- dépenses du personnel au siège (Pm) / fonctionnement au siège (Fm)

$$\begin{aligned} Fm/F &= 19 \% \\ Pm/Fm &= 75 \% \end{aligned}$$

(Ce dernier résultat est de 58 % pour le CTFT, il est en régression constante depuis 1950 où il atteignait 75 % en raison de la faiblesse de ses moyens d'action).

Dans les périodes 1955-59 (I) et 1960-62 (II), ces pourcentages calculés sur les cinq Instituts, soit les trois originaires auxquels s'ajoutent les Instituts du Caoutchouc et du Café, est le suivant :

	I	II
Fm/F	22	21
Pm/F	15	16
Pm/Fm	67	73
Pom/P	70	72

On constate donc une singulière stabilisation des structures et surtout un même mode de fonctionnement qui donne à des Instituts une physionomie caractéristique par delà des différences d'importance. La seule variable est "Pm/Fm" qui en II rejoint presque 1955 et qui s'explique par l'étoffement des laboratoires du siège. Pour cette deuxième période 1960-62, la situation générale est la suivante :

	<u>A</u>	<u>B</u>		<u>C</u>	
	Fm/F	Pm/F	Pom/F	Pm/P	Pom/P
CTFT	48	29	43	40	60
IRAT	24 (1)	18 (2)	40	30	70
IEMVT	21	12	47	24	76
5 Inst.	21	16	37	28	72

(L'IRAT étant créé en 1960, la période est trop courte pour être valable; les résultats corrigés sont les suivants :

- (1) = 21 % pour 1960-64
- (2) = 17 % pour 1962-64. 1960 et 61 sont sans signification ; le chiffre est de 18 % en 1962)

Ces chiffres corroborent ce que les investissements avaient démontrés : "Fm/F" et Pom/P" sont pratiquement constants et identiques. La faiblesse du pourcentage de "Fm" est remarquable. Elle ne pourrait justifier les craintes de certains africains quant au retrait de la recherche en zone tempérée si elle

n'était largement due à la situation particulière du personnel de recherche. (6) L'étoffement des laboratoires centraux ne peut que s'accroître en raison de l'interdépendance croissante de la recherche scientifique. Les laboratoires communs à tous les organismes s'édifieront naturellement en un point où ces derniers sont tous implantés et où sont menées des recherches uniformément importantes intéressant toutes les portions du réseau outre-mer. La France répond à toutes ces conditions. Il en sera ainsi par exemple des laboratoires des sciences de la terre associant l'ensemble des institutions de recherche à leur gestion et fonctionnement.

L'intérêt pratique de l'option n'exclut pas des considérations d'ordre politique. Il est significatif à cet égard que l'Institut des Fruits et agrumes installa un centre en Corse, ou plutôt y replit son centre du Maroc lorsque sa position dans ce dernier pays devint délicate. Si des investissements importants doivent être financés par la France, ils se localiseront dans son aire géographique. La concentration de puissants moyens d'action dans un Etat du tiers-monde est trop aléatoire, elle est trop risquée pour que la puissance publique puisse, en tout état de cause, l'envisager.

(6) Le personnel expatrié bénéficie des avantages pécuniaires de l'assistance technique, il s'y ajoute les frais très élevés de transports aériens et un régime de retraite privilégié chez les fonctionnaires. Ainsi s'explique que "Pom" puisse aisément constituer les 3/4 de "F".

IMPLANTATION DES ORGANISMES DE RECHERCHE - 1964-

	.ORSS/ TOM	.IRAT.	.IEMVT.	.CTFT.	.IRHO.	.IRCT.	.IFAC.	.IFCC.	.IRCA.	Total
CAMEROUN	+				+	+	+	+64		4
RCA	+	-+60	+58		+	+		+61		6
CONGO	+			+58	+	+	+			5
DAHOMÉY	M.P.	+61			+	+60		+61		5
GABON				+58						1
Hte VOLTA	+	+61		+62	+	+61				5
MADAGASCAR	+	-+60	+60	+61	+64	+	+61	+60		8
MALI		+62				+	+62			3
MAURITANIE		+62					+			2
NIGER	+	+61		+62						3
SENEGAL	+	-+61	+60		+					4
TCHAD	+		+58			+				3
TOGO						+				2
COTE D'IVOIRE			+63	+61	+	+	+	+58	+56	8
Total	11	8	5	6	8	10	6	4	1	59
ALGERIE						+				
EQUATEUR								+58		
ETHIOPIE			+62							
GUYANE	+	+61								
MAROC						+	+			
Nle CALEDO										
-NIE	+							+		
Niles										
HEBRIDES					+					
POLYNESIE	+64									
REUNION		+61								
Total	14	10	6	6	9	12	9	4	1	

- (- un nombre placé à côté d'une croix indique l'année de création
 "60" = 1960
 - un trait avec une croix (-+) indique la prise en charge d'un centre de recherche agronomique relevant antérieurement de l'ORSTOM).
 - "M P" = mission permanente.

MISSION DES ORGANISMES DE RECHERCHE DE 59 à 62

GUINEE espagnole	IRHO 59-62		
LIBERIA	" 60-62		
COLOMBIE	" 59-62		
BRESIL	" 59-62	ORSTOM 61	
MEXIQUE		" 62	
MAROC	IRCT 60	" 59-62	
TUNISIE		" 59-62	
LIBAN		" 62	
CAMBODGE	IRCT 62	" 62	
VIETNAM		" 62	
CAMEROUN	IFCC 62-63		
COTED'IVOIRE	IRAT 62		
DAHOMEY	IRCT 60		
GABON	IRHO 62	" 60-62	
GUINEE		" 62	
MADAGASCAR	IRHO/IFAC 60		
MALI		" 60-62	
MAURITANIE	IRAT 61	" 59-62	
SENEGAL	IFAC 63		
TOGO	IRHO 61-62	IFCC 61	IRAT 62
TCHAD	" 60		
Nlles HEBRIDES	" 62	ORSTOM 60-61	
REUNION	IFCC 62	" 59-62	
GUYANE	" 62		
ANTILLES	IRCT 60		
	IFCC 61-62		

CHAPITRE II - VERS LE DEMEMBREMENT DE LA RECHERCHE
LES TENTATIVES D'ELARGISSEMENT DES COMPETENCES LOCALES

L'accession à l'indépendance des territoires avait eu pour effet immédiat de disloquer certains secteurs de recherche, qu'elle soit appliquée ou fondamentale.

L'Institut français d'Afrique noire (I.F.A.N.) créé en 1938 était un service de la Fédération d'A.O.F. A Dakar était installé un établissement central qui se prolongeait par des annexes en de nombreux territoires ; certains prirent un développement considérable. L'Institut cessa d'exister en même temps que disparaissait le Haut Commissariat d'AOF. Un décret du 21 mars 1959 transformait l'établissement central en Institut universitaire de l'Université de Dakar. Ses annexes étaient prises en charge par chacune des Républiques d'implantation. Malgré la rupture de tout lien administratif entre elles, l'Institut de Dakar continue d'exercer une tutelle scientifique efficace.

L'évolution est identique pour les recherches géologiques et minières dont les centres antérieurement liés à des établissements fédéraux devinrent services géologiques de chacune des Républiques. Les laboratoires centraux de Dakar et de Brazzaville continuent de procéder à des analyses pour les territoires sur lesquels ils exerçaient leur activité après que l'on eut fait comprendre à plusieurs pays de l'ouest et du centre de l'Afrique que leur intérêt nécessitait le maintien d'une certaine liaison inter-Etats.

La situation nouvelle a conduit à regrouper progressivement en France les instruments et chercheurs qui interviennent

sous forme de missions scientifiques et plus précisément, dans le cas du Bureau de Recherches géologiques et Minières (BRGM) comme assistants techniques en fonction de besoins localement exprimés ou suscités.

Si finalement les organismes qui nous préoccupent ont évité cette dislocation, c'est en raison d'une solide implantation en métropole. Ce mouvement s'il concerna tant la recherche fondamentale, ou plutôt l'ORSTOM, que la recherche appliquée prit une forme différente. La nationalisation du centre IFAC de Guinée est une initiative isolée qui concerne un Etat non membre de la Communauté et qui par conséquent ne peut être totalement soustraite d'un contexte politique particulier. A l'inverse, pour l'ORSTOM, le mouvement perd en intensité ce qu'il gagne en extension : il n'about pas mais affecte tout son réseau.

Section 1 - la recherche appliquée

L'accession à l'indépendance de la Guinée dès 1959 et le climat dans lequel elle s'effectua bouleversa l'équilibre scientifique général.

Une station polyvalente de l'Institut des Fruits et agrumes était installée à Foulaya, près de Kindia. Ses huit cents hectares, ses collections complètes d'arbres fruitiers uniques au monde, ses laboratoires couvrant la majeure partie des disciplines, un personnel de 400 employés dont 16 chercheurs, des investissements de l'ordre de 440 millions (non réévalués) en faisaient un ensemble unique pour l'IFAC, son pivot scientifique pour l'Ou-tre-Mer.

Des négociations furent immédiatement entamées et laborieusement conduites pour en déterminer la situation. L'accord franco-guinéen du 7 Janvier 1959 signé par le ministère des Af-

fares étrangères précisait que "dans le cadre de l'accord général de coopération technique, les relations entre l'IFAC et les services techniques guinéens seront déterminés par une convention entre cet Institut et le gouvernement guinéen". L'accord particulier signé le 18 Mars 1959 par l'Institut réalisait le partage classique d'attributions :

- la Guinée fait appel à l'IFAC pour lui confier les études en vue d'améliorer et défendre les cultures fruitières ainsi que les produits de leur transformation ; en revanche, l'IFAC met à la disposition de la Guinée son organisation et les moyens réunis sur sa station de Foulaya.

- les modalités de réalisation de cette coopération étaient les suivantes : les programmes financiers et de recherche sont arrêtés d'un commun accord,

.toutefois l'IFAC d'une part se réserve de poursuivre des recherches plus générales au profit de son action d'ensemble, d'autre part conserve l'autorité et administration sur ses agents utilisés en Guinée.

Il était décidé de maintenir seulement à la charge du Fonds d'aide et de coopération les dépenses de recherche proprement dites, intéressant l'ensemble de l'IFAC et de faire supporter les charges d'exploitation du Centre par la Guinée. Mais dès avril le gouvernement guinéen décidait de réduire sa contribution de 27,5 à 18 millions. Il demandait que la station prît le nom d'Institut de recherches fruitières de Guinée". Satisfaction lui fut donnée par un avenant à la précédente convention, lequel toutefois confirmait le droit de propriété de l'IFAC sur le centre.

La convention ne donna satisfaction à la Guinée que pour un temps. Des difficultés s'élevèrent de part et d'autre :

- français: par le blocage des transferts financiers vers :

la Guinée ce qui gênait le financement de la contribution française aux actions générales de recherches menées depuis Foulaya ;

- guinéen: Une intervention accrue de l'Institut était demandée en matière de vulgarisation dont il avait du accepter la charge. En outre à la demande des autorités locales, une nouvelle convention était passée le 4 Novembre 1960 qui prévoyait:

- . la création d'un conseil de direction composé d'autorités guinéennes, présidé par le ministre de l'Education Nationale qui fixerait les programmes et budget du Centre,

- . nomination auprès du Directeur d'un adjoint nommé par le ministre de l'Education Nationale,

- . participation du Centre au plan de développement guinéen par détachement de conseillers techniques, consultation, fourniture de matériel végétal; par diffusion de renseignements techniques, et participation à la formation de techniciens.

Le centre tendait ainsi à se transformer en organisme de développement local, dont l'aboutissement normal était la nationalisation. Un décret du 4 Septembre 1961 créait un Institut de recherches fruitières placé sous la tutelle du ministre de l'Economie rurale dont le siège était à Foulaya et qui succédait au Centre guinéen de recherches fruitières. L'article 10 dudit décret déclarait : "l'IRF prend en charge tous les biens, meubles et immeubles ainsi que l'actif et le passif du Centre guinéen de recherches fruitières". Devant l'impossibilité d'obtenir couverture du déficit de 1960 et une subvention pour 1961, comme le transfert en France d'une proportion convenable des salaires, le centre était abandonné à lui-même.

Section 2 - L'ORSTOM

Le problème des biens ORSTOM relève de l'orientation qu'il a prise du fait des circonstances. C'est la trop

grande intégration de la recherche au milieu qui l'a rendu étroitement dépendante du contexte nationaliste de "balkanisation". On ne peut penser que les Africains voulurent nationaliser les centres-outré-mer pour redresser une orientation qui ne répondait pas à leurs vœux.

A cet égard, nous croyons devoir rejeter l'interprétation de l'évolution de la recherche qu'en a donné le Directeur du Département scientifique de l'O.A.M.C.E. Au dire de Mlle RAHARIJOANA, "la réalité concrète" de la Recherche se caractérise par le fait qu'elle est "téléguidée de l'extérieur" ce qui entraîne la transplantation des traits propres à la recherche en pays développés, "en particulier la division tranchée de la recherche fondamentale et de la recherche appliquée ainsi que l'accentuation de la solution de continuité entre hommes et travaux (responsables gouvernementaux, spécialement ceux devant s'occuper du Plan de développement) et les exécuteurs (en particulier la masse paysanne)" (1).

Une telle assertion est difficilement soutenable. Les organismes de recherche appliquée n'ont cessé d'obtenir des résultats qui font l'unanimité sur leur valeur économique. La politique de l'Office fut constamment et en tous domaines de chercher "le contact". Indépendamment de l'orientation de ses recherches, il faut relever l'ampleur de son infrastructure le rôle qui lui fut dévolu, l'initiative qu'il prit d'instituer des comités de recherche auprès de chaque centre.

Si l'isolement de l'Office a pu être dénoncé au Colloque d'Abidjan-Dakar de 1959 c'est par les milieux scientifi-

(1) Recherche scientifique et technique au service du développement des Etats africains et malgaches, OAMCE n° 6 Juin 1964.

ques français et eu égard à leurs seules préoccupations. Les attaques massives dont il fut l'objet surprisent, voire choquèrent, au plus haut point les Africains et Malgaches qui ne trouvaient qu'à se louer de l'action de l'Office, et pour cause ! On relève le même comportement des intéressés lors du deuxième congrès international des Instituts d'Etudes africaines. Il suffira à cet égard de relever ces paroles d'un Ministre qui ne semblent pas avoir été prononcées à la fin d'un banquet :

"L'apprécie vivement les recherches scientifiques des savants de cet Office et je compte beaucoup sur les conclusions pratiques de leurs recherches ; j'admire tout particulièrement ces hommes qui se donnent entièrement à l'Afrique, s'expatrient dans des conditions bien souvent pénibles... L'Afrique souhaite entière réussite à l'oeuvre ingrate bien souvent ignorée du commun des mortels, des savants de l'ORSTOM. Grâce à eux la terre d'Afrique sera mise en valeur"(2).

La vocation territoriale nettement affirmée des centres et localement un certain nombre de maladresses ont conduit au développement de cette tendance à nationaliser à deux niveaux, interétatique et surtout étatique.

A - Au niveau interétatique

En février 1961 une réunion à Dakar d'experts de l'OAMCE préparait un texte portant création d'un Comité de la Recherche scientifique et technique. Le projet retenu dans ses principes en mars 1961 à la Conférence de Yaoundé chargeait entre autres le

(2) R. DEROUX Ministre de la Santé Publique du Dahomey, Communauté et Continents 4.6.1960 n° spécial. Indépendamment du problème en cause, nous devons mettre à l'actif de l'Office la formation de ses chercheurs. Il nous est apparu que son corps est unanimement respecté. Il a toujours suscité des éloges par la jeunesse et le dynamisme, par le dévouement et la qualité de ses hommes.

Comité de "la coordination des programmes africano-malgache de recherches scientifiques et géologiques pouvant aller jusqu'à la création d'Instituts plurinationaux et la coopération avec les Instituts étrangers et internationaux!"

Comme il ne pouvait être questions pour les nouveaux Etats d'abandonner à l'Organisation ce qu'ils possédaient déjà, on était logiquement conduit à penser que ces Instituts plurinationaux seraient créés à partir des centres ORSTOM, de loin les plus importants dans l'ensemble du réseau scientifique et technique outre-mer. Seule une organisation commune pouvait subvenir au fonctionnement de centres dont les frais de gestion dépassaient la capacité de leurs territoires d'implantation. Leur nationalisation constituait le préalable de leur affectation à l'organisation commune.

B - au niveau étatique

Des indices révélateurs se manifestaient dans plusieurs nouveaux Etats mais plus particulièrement au Togo et au Cameroun où les imbrications budgétaires étaient les plus étroites et où les droits de propriété des organismes de recherche étaient assez incertains pour que des conventions générales de recherche n'aient pu être signées.

L'Institut de Recherche du Cameroun (IRCAM) avait été créé à Yaoundé en 1949 et l'Institut Scientifique du Togo (IRSTO) en 1952 (3). Tous deux, dépendants de l'Office étaient placés sous l'autorité du Haut-Commissaire de leur territoire. ~~Ils avaient~~
~~pour objet :~~

(3) Arrêtés du ministre de la France d'Outre-Mer du 20.12.1949 (JORF 30.12.49) et du 26.7.1952 (JORF 1952 p. 7606).

La vocation territoriale de ces deux Instituts assistés chacun d'un comité de direction local était assez nette(4). Elle paraissait d'autant plus évidente que, comme la plupart des Instituts ORSTOM, ils portaient le nom de leur territoire d'implantation. La tendance à leur appropriation se précisa en 1960 :

- un décret du 7 septembre 1960 fixant les attributions des membres du gouvernement de la République du Cameroun plaçait l'IRCAM sous l'autorité du Premier Ministre. Peu après, l'Assemblée nationale camerounaise désignait ses représentants aux "comités d'administration du Fonds commun de la Recherche scientifique (disparu au 31 décembre 1959) et de l'ORSTOM" (sic). Par delà les désignations erronées, imputables à l'ignorance des questions de recherche, on pouvait saisir le désir d'être représenté dans l'organisme symbolisant la recherche scientifique : l'ORSTOM.

Le Cameroun cherchait en outre à créer un Office camerounais de la recherche scientifique. Un projet d'Institut national des Arts et de la Culture de 1960 prévoyait d'enlever à l'IRCAM certains de ses attributions.

- le ministre de l'agriculture du Togo en novembre 1960 affec-

(4) Art. 2 : Ils avaient pour objet :

1° de susciter et coordonner les recherches scientifiques intéressant le territoire (du Cameroun, du Togo) et destinés à accroître son développement économique et social;

2° d'en poursuivre le cas échéant l'exécution dans ses laboratoires, de réunir des collections et de constituer une documentation scientifique, de procéder à la publication des travaux de recherche;

3° d'assurer la liaison avec les organismes scientifiques des pays africains et par l'intermédiaire de l'ORSC avec les organismes scientifiques métropolitains étrangers et internationaux".

tait de sa propre autorité à l'IRTO un élève ingénieur des travaux publics qui peu après était désigné comme directeur-adjoint dudit Institut dans diverses correspondances du ministre de l'agriculture. Le procédé détourné de l'adjoint avait été également employé en Guinée.

Ces faits n'étaient pas isolés : en novembre 1960, le Président Houphouët Boigny signait le livre d'or d'Adiopodouné, le plus grand centre outre-mer de l'ORSTOM, "en hommage à l'Institut national de recherche". Le Sénégal revendiquait en novembre 1960 l'entière propriété de tous les biens immobiliers acquis au titre du FIDES. Par arrêté N° 1396 du 26 Juillet 1961 était créé par l'Université malgache l'Ecole pratique des hautes études qui, "art 1 ... a pour mission de promouvoir et de coordonner la recherche fondamentale et appliquée et la formation des chercheurs au sein de la Fondation nationale de l'Enseignement supérieur, d'établir en liaison avec les organismes intéressés, chaque année, un ou plusieurs rapports en vue de l'élaboration du plan de développement de la recherche scientifique". On avait tout lieu de penser que l'IRSM serait transformé en Institut d'université par absorption dans l'Ecole pratique dont l'objet était similaire. Le rapport sur le projet est significatif à cet égard :

"l'Ecole pratique des hautes études est conçue comme un organisme de travail destiné à promouvoir et à coordonner la Recherche scientifique au sein de la Fondation Nationale de l'Enseignement Supérieur de Madagascar et entre celle-ci et les établissements de recherches désireux de s'associer à cet effort.

Objectif Organisme scientifique, l'Ecole Pratique des Hautes Etudes a pour but de fournir tout moyen de rencontre (ainsi qu'à tous les chercheurs) désireux de coordonner ou d'intégrer une partie de leurs travaux en vue de faire avancer sur le plan de l'étude fondamentale et de l'étude appliquée les solutions des problèmes que rencontre Madagascar dans le cadre de son développement et, à travers l'expérience malgache, d'apporter une contribution aux sciences et aux techniques qui intéressent le développement en général.

Cette collaboration devrait permettre non seulement d'animer la recherche scientifique à Madagascar, mais aussi de cristalliser un esprit dont le rayonnement serait susceptible d'accroître les vocations en matière de recherche scientifique.

Enfin, en vue de donner aux chercheurs qui ont le sens des responsabilités qui leur incombent du fait que la recherche scientifique et technique constitue la base même de l'équipement qui permet à tout pays de progresser, le moyen d'exprimer le résultat de leurs expériences dans ce domaine et afin de susciter leurs initiatives, le texte de l'arrêté portant statut de l'Ecole pratique des hautes Etudes, texte ratifié par le Conseil de la Fondation Nationale de l'Enseignement Supérieur de Madagascar prévoit que : "l'Ecole Pratique des Hautes Etudes a pour mission d'établir, en liaison avec les organismes intéressés, chaque année, un ou plusieurs rapports en vue de l'élaboration du plan de développement de la recherche scientifique", plan qui selon l'ordonnance du 27 juin 1960, doit être arrêté par le Conseil de la Fondation Nationale de l'Enseignement Supérieur de Madagascar.

Esprit de l'Institution. L'Ecole pratique des hautes Etudes est un organisme de travail qui prouvera sa raison d'être et son efficacité par ses résultats. Mais il répond à un besoin incontestable et à un désir souvent exprimé :

- 1° d'accroître l'efficacité des recherches en supprimant les barrières qui se sont naturellement établies entre différents établissements travaillant sur les mêmes disciplines, en réalisant des programmes de recherches établis en commun dans le but de faire avancer la solution des plus importants problèmes
- 2° de cristalliser et d'animer un esprit dynamique de recherches au sein d'un organisme purement scientifique dont l'étiquette universitaire est une garantie de liberté et d'indépendance;
- 3° de promouvoir au sein de ces équipes le sens de leurs responsabilités dans l'accélération du progrès économique et social en les faisant participer à l'élaboration du programme de développement de la recherche scientifique et technique de Madagascar ...

L'Ecole pratique des Hautes Etudes est créée par l'Université de Madagascar dans le dessein :

- de resserrer les liens entre les établissements et services de recherches l'IRSM et la Fondation nationale de l'Enseignement Supérieur,
- de donner aux personnalités non universitaires de la recherche les moyens de diriger des séminaires et d'assurer un meilleur rayonnement de leurs travaux.

.....
Fonctionnement ...

- 3° Locaux : Ce bâtiment devrait être un bâtiment consacré à la recherche scientifique et regrouper le plus grand nombre possible de départements de recherches de façon que les sections

au cours de leurs réunions aient sous la main les instruments et la documentation de base. Il semble que, à Madagascar, ce soient les bâtiments de l'IRSM, à Tananarive qui répondent le mieux à ces différentes exigences. D'une façon générale, ne serait-il pas souhaitable, et c'est là l'avis de l'Enseignement supérieur de Madagascar, que ce soit l'organisme qui a le plus longtemps et le plus largement représenté la recherche scientifique à Madagascar qui abrite les activités d'un Institut destiné à promouvoir et à coordonner la recherche scientifique?"

Un problème général était donc posé. D'une initiative isolée résulterait nécessairement une réaction en chaîne, aucun nouvel Etat ne pouvant paraître en reste en matière de décolonisation. Pour la France la note de frais s'élevait dans l'immédiat à 225 Millions de Francs. Ainsi fut-elle conduite à proposer une formule d'association plus étroite à la recherche. Ce projet comme celui de nationalisation demeura tel. La coopération se poursuivit dans les mêmes conditions dans le même climat comme si de rien n'était. C'est pourquoi une approche superficielle de la recherche aurait pu laisser croire qu'elle avait été un secteur privilégié, exceptionnellement soustrait au mouvement de désagrégation des rapports de coopération.

SOUS-TITRE II - LA COOPERATION INSTITUTIONNELLE :
LA DISSOCIATION DE LA RECHERCHE

Une organisation associe en elle des participants à des titres divers dont les intérêts et préoccupations diffèreront nécessairement. Il se pose un problème d'organisation des rapports pour résoudre ces divergences en respectant dans toute la mesure du possible les intérêts en présence. Comment distribuer les compétences, quelle procédure de collaboration instituer et selon quelles modalités ? Toute l'efficacité et la continuité de la recherche sont subordonnées à la réponse qui sera faite à ces interrogations.

Les décisions qui engageront l'action doivent être communes. Il existe deux procédés de répartition des compétences : elles seront exclusives ou concurrentes. La coopération dans le premier cas est alors définie par une répartition des pouvoirs en secteurs équilibrés. La répartition des compétences est sectorielle, chaque partie possédant un domaine réservé insuffisant à lui seul à engager une action, car il ne possède qu'une parcelle du "flux décisionnel". La règle de l'unanimité est donc préservée au terme du processus d'élaboration de la décision. Le système des compétences mixtes est inverse. Il réalise l'accord des parties à chacun des niveaux constitutifs de la décision. Il implique une participation étroite et constante de chacun.

Ces deux modes de réalisation de l'action peuvent être associés. La somme des compétences exclusives ne couvrira pas l'ensemble du processus décisionnel, un secteur sera commun. En deuxième lieu, dans ce secteur mixte un des participants peut se réserver un pouvoir de décision final éludant ainsi la règle de

l'unanimité. Sans relever que certains participants à l'élaboration d'une décision peuvent ne posséder qu'un rôle consultatif, on doit signaler que les matières communes sont en général soumises à trois régimes. L'instance suprême se réservera un contrôle d'opportunité, ou un pouvoir de direction ne laissant aux tiers qu'un pouvoir complémentaire pour procéder aux mesures d'application; ou enfin elle disposera d'une compétence facultative qui, mise en oeuvre, deviendra exclusive (1).

Cette typologie est pleinement applicable à la recherche. Mais la répartition des pouvoirs y prend finalement l'aspect de compétences concurrentes, soit hiérarchisées, soit parallèles.

1 - Les Etats bénéficiaires de la recherche possèdent le droit exclusif de déterminer les principes, les buts à atteindre, la libre détermination du sens à donner à la recherche. Aux pouvoirs politiques, "la recherche laisse l'entière responsabilité des décisions pour les besoins, les orientations, les échéances (2). La France à travers organismes de recherche est chargée de mettre concrètement en oeuvre les moyens de recherche pour effectuer les interventions dans le sens défini. Tout en conservant une liberté de décision appréciable dans le choix des moyens, l'institution est astreinte à poursuivre un but qu'il ne lui appartient pas de fixer (3). A son tour l'organisation dispose d'une compétence exclusive à propos de laquelle le Directeur d'une Institution de recherche écrivait :

"... C'est aux autorités planificatrices de fixer les objectifs à atteindre, mais une fois ces objectifs fixés, la recherche

(1) Ch. DURAND Confédération d'Etats et Etat fédéral 1955

(2) OAMCE 6.64

(3) Cette répartition se rapproche de celle qui fut réalisée dans les Communautés européennes par le procédé des recommandations ou directives, la Haute Autorité ou la Commission posant des principes que les Etats mettront librement en oeuvre.

exige un certain recul lui assurant en particulier une complète liberté de choix, des moyens et des méthodes. L'établissement des programmes est donc de sa responsabilité et la recherche doit avoir toute latitude pour border les différentes étapes intermédiaires qu'il peut être nécessaire de prévoir avant de déboucher directement sur le problème posé". (4)

L'activité d'un organisme de recherche s'exercera indépendamment de tout système politique, indifférente qu'elle est la finalité, au régime économique et social qu'elle sert. L'institution travaillera au Mali comme en Côte d'Ivoire, au Sénégal comme à Madagascar; ses travaux seront destinés à un régime collectivisé, coopératif ou capitaliste, peu importe. Les problèmes scientifiques et techniques sont isolés de leur contexte pour être considérés en eux-mêmes. C'est là qu'est l'apolitisme de la recherche. Cette indifférence de l'organisme le soustrait à un monopole d'utilisation quelconque. Il est l'instrument d'une action qui répondra à toute demande du marché. L'institution "vendra" sa "production" indépendamment de la qualité de "l'acheteur", entrepreneur public ou privé mais solvable ou cautionné. Peu lui importe la destination de son travail.

Mais si l'organisation doit disposer de la liberté des moyens, parmi ceux-ci le personnel suit un régime particulier. S'il est le support de l'action, il peut l'être aussi d'une idéologie. Il est soumis toujours au statut de l'assistance technique qui spécifie la non-intervention des assistants (5). Il fera l'objet d'un agrément de l'Etat d'accueil pour des périodes renouvelables de deux ans.

Le personnel local employé par l'organisation lui est hiérarchiquement soumis dans son travail. Elle prononce leur muta-

(5) Quelques conventions générales de recherche n'en précisent pas moins que les personnels de recherche "doivent s'abstenir de tout acte susceptible de mettre en cause la République de ... ou la République française".

(4) G. CAMUS : Industrialisation et R.S. - L'Information 6.6.63

tion d'une station à l'autre pour besoin du service sauf objection de l'Etat. Mais détaché auprès d'elle, il continue d'être noté par le gouvernement de son pays, est-il parfois précisé. De même, leur gouvernement peuvent procéder à leur mutation mais sur demande ou avis conforme de l'organisation (le Sénégal fait exception à cette dernière règle dans les conventions générales).

Si l'institution de recherche sert simultanément des idéologies diverses, c'est qu'elle leur est étrangère. Si elle peut respecter l'indépendance politique, c'est qu'elle conserve une entière indépendance technique. C'est pourquoi ces deux compétences exclusives, d'orientation et d'action ne peuvent être dissociées, le respect de l'une ne peut aller sans celui de l'autre.

2 - Ces domaines de compétence constituent l'origine et l'aboutissement d'une décision. Ils encadrent les compétences parallèles. Ces dernières seules nous retiendront car leur exercice conjoint, leur position dans un champ de tension en rend l'harmonisation délicate. Elles s'appliquent aux deux éléments successifs qui forment une action : les moyens et l'objet ; en l'espèce le financement des interventions et leur élaboration. L'unanimité est de principe mais la France, possédant les supports institutionnels, a en quelque sorte voix prépondérante. Ses pouvoirs s'apparentent à un contrôle d'opportunité pour le financement ; et les Etats bénéficiaires ne disposent en fait que d'un pouvoir de direction en matière de programmation, les organismes de recherche d'un pouvoir complémentaire de précision des "données-cadre". De fait ces pouvoirs exorbitants ne sont pas nécessairement utilisés. L'accord préalable est de règle. Il faut ajouter que ces compétences parallèles ne concernent que les recherches appliquées. La recherche fondamentale étant placée sous la seule autorité de la France dans son financement comme dans son élaboration, les Etats-tiers ne disposent pratiquement dans ce domaine que d'un pouvoir consultatif.

Le développement de l'infrastructure de la recherche par extension de son réseau outre-mer est la première manifestation de l'accession à l'indépendance des Etats nouveaux. Surtout pour la recherche appliquée, chacun veut disposer d'un complexe scientifique qui réponde à toutes ses préoccupations. Cette multiplication est au premier abord le gage de la parfaite adaptabilité de la recherche. Elle ne devrait nullement limiter son efficacité, d'autant qu'elle intéresse les mêmes régions. Cette communauté instrumentale est un appel à la solidarité, elle facilite l'harmonisation des intérêts et la convergence des efforts.

En fait on est loin du compte. Chaque entité géopolitique veut-être considérée en elle-même si bien que l'infrastructure devient le support d'une fragmentation généralisée. Le financement de la recherche en est l'expression. S'il est communautaire entre l'Afrique - Madagascar et la France, il ne l'est pas entre intéressés. La solidarité locale est inexistante (6). Supprimant la compensation interterritoriale du Fonds Commun, l'indépendance a réalisé une réduction majeure. En un sens on pourrait inverser la relation infrastructure-financement et dire que devant les exigences et les limites d'un financement partiel les organismes ont développé leur infrastructure.

Le financement est solidaire de la programmation, il en est l'aspect comptable. C'est pourquoi sa fragmentation implique celle de la programmation. Mais on peut se demander si la fragmentation ainsi prolongée des moyens à l'objet des recherches n'aboutit pas à l'effet inverse en donnant une plus grande latitude aux

(6) Il serait intéressant à cet égard de considérer avec attention l'organisation et le financement du seul centre inter-Etats de recherche appliquée, la station Niger-Haute Volta du Centre Forestier. Il ne semble pas au regard de certains indices qu'elle soit un modèle d'entente.

organismes centraux. Il faut se persuader que l'élaboration et la mise en oeuvre d'une action ne sont pas deux opérations successives; elles sont dans une étroite connexité. Une opération n'a de sens qu'au regard des moyens d'action qu'on lui affecte. Les organismes ayant seuls compétence pour l'utilisation de ces moyens d'action (compétence technique), sont chargés de leur affectation, c'est-à-dire de leur répartition. Par l'harmonisation des interventions, ils sont finalement maîtres de la hiérarchisation des programmes.

- CHAPITRE I LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE -

Il est inutile de relever que les Etats bénéficiaires de la recherche attachent la plus grande importance à cette opération. A la considérer globalement, il semblerait pourtant que sous le régime de l'indépendance elle fût la simple reconduction de solutions antérieurement retenues avec le Fonds Commun de la Recherche scientifique.

Le principe d'annualité demeure malgré les critiques unanimes des organismes de recherche et des Etats (1). Leur représentant scientifique disait de cette limitation qu'elle "ne permet d'effectuer que des travaux partiels et ne pouvant pas excéder douze mois puisque l'on n'est jamais assuré de la continuité des ressources financières d'une année sur l'autre (2). Le principe n'est pas sans poser de graves problèmes de concordance aux organismes pour la simple raison que l'année budgétaire diffère entre Etats ...

D'autre part, la spécialisation géographique du financement est maintenue. Le FIDES conserve ^{sa vocation} pour les Territoires d'Outre-Mer, le FIDOM est son correspondant pour les Départements d'Outre-Mer, un troisième fonds est créé pour les territoires devenus indépendants : Le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) qui se substitue au Fonds Commun. La Caisse centrale de Coopération économique (CCCE), succédant à la Caisse centrale de la France

(1) cf débats de la Conférence de Paris du Comité Scientifique de l'OAMCE.

(2) OAMCE N° 6

d'Outre-Mer, centralise les ressources et en assure le reversement aux organismes intéressés. Donc la localisation géographique de la recherche détermine toujours l'origine des subventions.(3)

Mais là s'arrête la succession, elle ne transmet que des éléments de fragmentation. Le nouveau régime va accentuer cette tendance pour la généraliser. L'étude de l'origine et de la répartition du financement va démontrer qu'elle tend vers la dissociation déjà relevée des recherches fondamentales et appliquées.

Section I - De la fragmentation au fractionnement

1° - On s'en souvient, le Fonds commun instituait une parité totale entre recherche fondamentale et appliquée car l'affectation de ses ressources se faisait autoritairement par le ministre de la France d'Outre-Mer. L'origine du fonds était indépendante de leur affectation. Aussi bien couvrait-il tant les dépenses de la métropole que de l'outre-mer. Le F.A.C. continue d'alimenter les organismes de recherche mais, dans les sources et l'affectation du financement, il scinde à présent recherches appliquées et fondamentales ; centrales et outre-mer. Selon l'article un des conventions générales : "les programmes de recherche d'intérêt général et les dépenses des sièges sociaux des organismes ... sont financées par la République française. Les programmes de recherche appliquée... sont financés après accord des deux Gouvernements à parties égales par une subvention inscrite au budget de la République de ... et par une contribution du F.A.C." (4)

(3) Cependant les nouveaux statuts de l'ORSTOM prévoient en leur article 19 une source autonome; une contribution du budget du ministère de l'Education Nationale.

(4) Sur le plan pratique, "les subventions consenties par le FAC et la République de ... pour le financement des programmes de recherche élaborés dans les conditions fixées à l'article un sont sur les instructions de chacun des Gouvernements mis à la disposition des organismes de recherche par tranche égale au début de chaque semestre". Ces fonds sont versés à un compte spécial de la CCEE qui en assure le reversement aux organismes intéressés".

La République française couvre donc à présent : les dépenses du sièges et des laboratoires centraux, les recherches générales fondamentales ou appliquées, la moitié des dépenses de fonctionnement de la recherche appliquée. Cette nouvelle distribution est légitime dans la mesure où les États n'ont à payer que ce qui les concerne directement. Elle semble être la seule voie possible pour conserver et développer la recherche fondamentale outre-mer, recherche qui exige des moyens et délais trop longs pour que les États puissent y participer. Elle se conçoit si elle est considérée comme un élément d'avancement de la Science aux frais généraux de laquelle elle est imputée.

En recherche appliquée, la parité doit se réaliser au niveau de chaque organisme et doit être calculée au niveau de chaque Etat. C'est le facteur peut-être le plus contraignant car il oblige à localiser les recherches là où elles sont financées donc à calculer leur intensité en fonction des possibilités locales.

Jusqu'alors la recherche avait pu se soustraire à cet impératif. La répartition du montant total des taxes se faisait à l'origine entre groupes de territoires. La loi-cadre modifia en principe l'assiette des prélèvements. Le décret du quatre avril 1957 pris en application de la loi du trente Juin 1956 donne en effet compétence aux assemblées territoriales pour fixer le mode d'assiette, les règles de perception et les tarifs des droits et taxes perçus à l'occasion de la sortie des produits. Les Territoires, étant seuls habilités à effectuer les perceptions, peuvent donc désormais verser une contribution au Fonds Commun.

Il en résultait que la répartition par moitié des charges entre la métropole et les territoires devait se vérifier pour chacun d'eux, en d'autres termes que les établissements de recherche n'étaient plus à charge que de leur territoire d'implantation. Ces derniers dans ce cas devaient nécessairement dépasser

la limite des dix pour cents des droits et taxes pour assurer un minimum de fonctionnement des centres au bénéfice de ceux sur lesquels n'existait aucune ou qu'une faible infrastructure. Il était nécessaire pour éviter de telles distorsions que les territoires fussent solidaires dans le financement d'une recherche dont les résultats bénéficiaient à tous. Aussi les contributions au Fonds Commun continuèrent-elles exceptionnellement à être fixées comme par le passé pour l'ensemble des territoires, à charge pour le groupe de recouvrer auprès de chacun la part qui lui revenait.

2° - En fait le régime qui résulte de l'application de ces conventions est doublement déséquilibrant. Dans l'élaboration des programmes, la procédure financière fausse la procédure scientifique et technique au détriment des Etats. "Les Ministres des Finances imposent leur "point de vue restrictif" et en dernier ressort les décisions appartiennent à des non-scientifiques" (5). Effectivement les instances financières ont le dernier mot à double titre :

- le principe de financement paritaire des recherches locales aboutit à l'alignement des crédits sur les capacités du plus faible qui n'est pas toujours le demandeur. La France a pu réduire le programme proposé par Madagascar et la République Centrafricaine parce que sa participation ne pouvait leur être égale. Le projet d'action élaboré par les instances locales n'a pas grande signification parce qu'elles n'en connaissent pas les limites financières déterminées ultérieurement ;

- la procédure budgétaire qui complète la procédure scientifique d'élaboration des programmes lui impose de nouveaux cheminements dont résulte un allongement de temps. Or, les délais étant fixes, la procédure budgétaire impérative risque de se substituer à la procédure scientifique. Il a pu arriver (en 1960-61 par exemple) que des propositions de programme aient été transmises au Comité

(5) Art. cit. OAMCE n° 6 . . .

directeur du FAC sans consultation des Etats, les Instituts spécialisés ayant communiqué leurs documents budgétaires trop tardivement.

La consolidation de cette structure n'en fit qu'apparaître davantage l'illogisme, partant la complexité et l'incapacité. Il n'est pas excessif de dire qu'elle est un casse-tête et la source d'infinies palabres. Des solutions tendent à se dégager dans la pratique qui essaient d'être mieux adaptées aux nécessités. Elles relèvent d'un double schéma qui répond aux tendances des conventions : libérant davantage la recherche fondamentale, il accentue la part locale des recherches appliquées.

Section II - Vers la dissociation du financement

Les nouvelles méthodes simplifiées de financement qui tendent à se dégager n'ont pas d'incidence sur le montant de la charge qui revient à chaque Etat. La nouvelle répartition fonctionnelle des dépenses ne remet pas en cause leur répartition géographique. La dissociation fonctionnelle se complète pour les recherches appliquées d'une dissociation matérielle.

§1 - La répartition fonctionnelle des dépenses

A - Pour les recherches appliquées, les conventions particulières conclues avec le Mali en 1962 semblent être satisfaisantes dont les principes ont été reconduits dans la convention cadre signée avec le Cameroun en Septembre 1963. Aux Instituts incombent les dépenses du siège et de personnel expatrié ainsi que le maintien en état du capital leur appartenant ; aux Etats revient le restant : solde du personnel local, budget de fonctionnement des stations résultant des programmes de recherche, entretien et renouvellement des biens dont ils sont les proprié-

taires. L'incidence budgétaire de ce nouveau mode de financement est pratiquement inchangée ; mais dans les deux cas d'utilisation, l'Etat d'accueil est propriétaire des centres de recherche.

La portée du système est politique et manifeste une plus grande volonté d'indépendance des Etats. Il est remarquable que cette modalité proche de l'assistance technique ait été adoptée par les Etats avec lesquels les liens de la France sont moindres. Le financement est scindé en deux domaines de compétences exclusives. Les organismes ne sont plus gestionnaires de la totalité des fonds de recherche que les Etats auront préalablement mis à leur disposition. Ils ne conservent de contrôle que sur une portion limitée quoique première des moyens d'action : le personnel de recherche. Pour le restant le Gouvernement local se dispense de passer par le relai du FAC en utilisant directement les fonds nécessaires à la recherche. Il en retire une plus grande latitude.

B - Les recherches locales seules obéissent à un double financement paritaire entre la France et l'Etat intéressé. Les recherches générales relèvent en totalité de la France, les recherches particulières effectuées dans le cadre de conventions entre un centre et un Etat sont en principe exclusivement financées par ce dernier. La définition de la notion de recherche locale est donc du plus grand intérêt lorsqu'un organisme comme l'ORSTOM mène également des recherches générales. Elle est cependant loin d'être aisée et d'obéir au principe de parité, non sans poser des problèmes politiques gênants.

1°- Les limites du système concernent tant la détermination que la répartition des charges.

a)- Le critère qui distingue une recherche locale de recherches générales et particulières, s'il est intellectuellement concevable, ne peut être transposé dans la réalité qu'au prix de fâcheuses contestations.

1- Un comité local ne saurait distinguer entre recherche d'intérêt général et local lorsqu'il élabore un programme. La distribution ne peut être réalisée que par l'organisme central, seul susceptible de dégager la portée des recherches. En fait, il semble que la distinction, n'ait jamais eu aucune incidence pratique. Sa disparition des comptes du FAC dès 1962 laisserait supposer qu'elle était sans objet, déterminée a posteriori seulement par les organes financiers eu égard aux contributions étatiques définies indépendamment de toute considération scientifique ;

2- La distinction entre recherches locales et particulières est très délicate. De portée toujours locale, elle est effectuée dans les deux cas par le même centre, avec les mêmes moyens par conséquent d'où résulte un risque de confusion budgétaire. Le problème s'est posé de façon aigüe à l'ORSTOM et on ne saurait dénier qu'il a pu constituer un argument en faveur de la nationalisation de ses centres. Ainsi le Tchad et Madagascar, constatant que l'objet et le montant des conventions passées avec le centre de recherches tchadiennes ou l'I.R.S.M. en constituait les principales sources d'activité pensèrent qu'il n'y avait pas lieu de subvenir à nouveau à leurs frais de fonctionnement par une subvention au FAC local. A une double source de financement n'aurait toujours correspondu que son unicité d'affectation. Ils supprimèrent donc pour 1962 leur contribution au FAC local comme Madagascar pour éviter, disaient-ils, d'avoir à payer deux fois les mêmes travaux.

En fait la mauvaise ventilation des charges entre budget des centres et des conventions masquait la réalité.

b)- Les dépenses de fonctionnement des centres sont en effet loin de correspondre au coût réel des recherches qui y sont menées. Relèvent du budget central la solde des chercheurs qui constitue la majeure partie d'un budget de recherche et les faits généraux. Or les dépenses des sièges couvrent une part importante des ser-

vices effectués pour le compte et au profit direct des centres outre-mer : publication et diffusion des études scientifiques, (en particulier cartographie), analyses et travaux des laboratoires centraux parisiens dans une proportion croissante, gestion comptable des moyens etc. Par conséquent n'inclure dans un devis de convention que les dépenses locales de recherche revient à ne faire supporter par l'Etat destinataire qu'une faible part du coût réel des recherches ; sa participation au FAC constitue un apport complémentaire indispensable.

2°- Des ajustements s'imposaient donc :

a)- Les modes de financement sont inadaptés pour un organisme de recherche comme l'ORSTOM exécutant des recherches indépendantes de leur localisation géographique mais parfois localement très spécialisées (travaux de servitude) :

- politiquement la distinction entre recherches particulières et locales donne aux Etats l'impression de contribuer largement par double financement aux recherches, ce qui est faux même en valeur relative mais peut les inciter à nationaliser les centres pour les utiliser comme centres de recherche appliquée ;
- scientifiquement, à la centralisation des organismes de recherche sur le plan scientifique et comptable correspond une disparité de financement dont l'origine et l'affectation gêne l'élaboration et l'exécution des programmes. Les activités d'un organisme comme l'ORSTOM risquent alors d'apparaître comme une somme disparate d'activités localement dispersées alors que les centres doivent être conçus à la fois comme support de recherches d'intérêt local et comme relai de recherches d'intérêt général conduites depuis la base arrière ou d'un centre local à destination d'Etats voisins.

Aussi un budget s'il se veut fonctionnel ne peut être que le reflet incertain de son financement. A vouloir respecter

strictement la décomposition réelle d'un mode de financement aussi complexe et divers, trop souvent lié à des contingences politiques on s'interdit d'exécuter rationnellement des programmes scientifiques rigoureusement élaborés. Loin d'être la condition déterminante des modes de financement, la politique et les programmes scientifiques en sont alors les serviteurs. C'est substituer les moyens aux fins.

b)- L'ORSTOM a adopté les solutions mises au point au Sénégal (Dakar et M'Bour). La distinction entre recherche générale-locale demeure, définie non plus par leur destination mais par leur origine, française ou locale. Toute recherche d'origine locale fait l'objet d'une convention ; l'intéressé la prend intégralement en charge sans que l'Office ait à se préoccuper de ses moyens de financement (FAC, Fonds européen de Développement, Banque internationale pour la reconstruction ou le développement etc.). Les recherches d'initiative centrale sont financées sur fonds généraux de l'Office quelque soit le lieu où elles sont effectuées. Ainsi, avec la notion imprécise de recherche locale à financement paritaire disparaît la confusion entre budget de fonctionnement correspondant à l'exécution d'un programme déterminé de recherche et financement d'études particulières. La solution a l'avantage d'alléger la charge des Etats sur lesquels les centres sont implantés.

Sur le plan pratique elle exige une totale rigueur budgétaire. Elle n'est possible que si les actions sur convention sont parfaitement circonscrites quant à leur objet et durée, quant à leurs voies et moyens pour être individualisées. Les devis de conventions ajoutent aux frais d'exécution sur le terrain des dépenses permanentes figurant déjà dans les évaluations.

tions des divers chapitres du budget central, selon des tarifs préalablement établis (6). Les budgets de centres comprennent la totalité de leurs dépenses permanentes quelque'en soit l'origine -locale ou centrale- afin qu'ils soient assurés de trouver sur les crédits de l'Office mis à leur disposition les moyens nécessaires à l'entretien et au fonctionnement normaux de l'infrastructure existante.

Ainsi se réalise un schéma inverse de la recherche appliquée. Cette mesure simplificatrice a une incidence politique car elle attrait la politique scientifique au niveau central. Le budget des conventions est confondu avec le budget général, leur élaboration se fait à ce niveau et leur exécution est liée. L'intégration de la recherche en est renforcée. Ces mesures répondent à la tendance au démembrement à laquelle avaient conduit les pratiques antérieures qui faisaient d'un centre l'interlocuteur, l'intercesseur et le répondant des autorités locales.

On pourrait se demander si cette politique ne dépasse pas les termes des conventions générales de recherche. Le critère du financement est toujours fonctionnel mais le critère du contrôle devient organique. La possibilité d'un contrôle d'Etats expressément prévu pour la recherche appliquée serait réduit à la mesure de la recherche fondamentale c'est-à-dire à upsilon. Mais ce manque de contrôle n'a d'effet qu'au niveau central où les Etats n'ont jamais eu accès. Au niveau local il est a posteriori, et ses modalités définies dans les conventions de travail. Il ne peut être permanent car il porterait atteinte à l'indépendance technique des organismes de recherche.

(6) rémunération des traitements et salaires des chercheurs et techniciens, remboursement des frais d'analyse, d'impression et de cartographie des travaux; équipement en matériel au titre d'amortissement ; frais généraux.

§2 La répartition géographique des dépenses.

La ventilation des dépenses de fonctionnement entre l'Outre-mer (F OM) et la France (Fm) est la suivante pour 1960-62

	5 Instituts		CTFT		IEMVT		IRAT		TOTAL	
Total	7,5M	100%	1,42	100%	2 191	100%	3,2	100%	14,4	100%
Fm	1,8	24	0,634	44	0,464	21	0,674	21	3,5	24
F OM	5,7	76	0,793	56	1 727	79	2,7	79	10,8	76

I° L'on peut dégager de ce tableau le montant de principe de la participation des Etats à la recherche tropicale appliquée : le financement est en effet paritaire, et la part des recherches qu'effectuent dans les D.TOM les Instituts s'élève à 0,3 MM pour les cinq Instituts et 0,1 MM pour l'IRAT. L'addition d'une part du pourcentage de recherche menées en France et à charge de la France, d'autre part de la moitié du pourcentage des dépenses locales s'établit à 61 % ainsi répartis :

	m."	Afrique Madagascar	I/2	Part France
5 Instituts	24 %	74 %	37 %	61 %
CTFT	44	56	28	72
IEMVT	21	79	39,5	60
IRAT	21	79	40	61
Total	24	75	37,5	62

La parfaite corrélation des Instituts est remarquable. Qu'en est-il pour l'ORSTOM ? Dans la période 61-64 les résultats suivants se dégagent calculés d'après le montant des subventions, avant exercice donc, abstraction faite des ressources affectées :

	Total	O.M.	Etats	France
1961	2,9	1,2 41%	0,369 12%	8,66 71%
1962	3,4	1,26 37	0,350 10	0,928 76
1963	3,9	1,6 41	0,353 9	1,26 78
1964	4,8	1,8 37	0,305 6	2,6 85
Total	15	5,9 39	1,3 8	4,6 77

Ainsi donc, alors que la part de l'Afrique et Madagascar (OM) se modifie peu, la participation des Etats se réduit de moitié.

L'étude de l'évolution des ressources non affectées de l'Office est caractéristique de cette réduction de la participation des Etats au financement de la Recherche fondamentale :

Origine	1960	61	62	63	64
FAC Etats	18,2	21,6	24,4	25,9	29,6
E.N.	0,4	1,5	2,9	4,3	11
TOM- DOM	3,1	3,1	3,6	3,6	4,2
Ressources propres	300	1,4	2,8	3,1	3,6
prélèvement sur réserve	22	27,6	33,7	36,9	48,5
	1	1,8	1	2	
TOTAL	23	29,4	34,7	38,9	48,5

Les valeurs principales traduites en % donnent le tableau suivant :

	EN	% EN	% FAC	(EN=Ministère de l'Education Natio- nale)
1960		1,7	79%	
60+61	360 %	5,1	80	
61+62	100	8,5	71	
62+63	200	11	68	
63+64	155	2	61	

La croissance de la subvention "EN" réduit d'autant la participation des Etats par réduction du FAC. Mais le montant des Etats se réduit même par rapport au FAC si bien que leur participation au budget propre a baissé en quatre ans de moitié. Elle devient souvent même symbolique comme le montre le tableau suivant :

	Afrique et Madagascar	Part Etats	France	Budget Propre
1961	1,2	369	1,59	2,9
1962	1,26	350	1,85	3,4
1963	1,5	353	2,2	3,9
1964	1,8	305	2,6	4,8
Total	5,8	1,37	8,23	15

Il en résulte en pourcentage le tableau suivant :

	A	B	C	A=% d'Afrique et Madagascar sur total
1961	41%	30%	12,7%	B=% des Etats/Budget d'Afrique et Madagascar.
- 62	37	29	10	C=% Etats/Budget total.
- 63	41	21	8,9	
- 64	37	16	6,3	
Total	38	23	9,1	

Si cette évolution se poursuit, la tutelle du Ministère de la Coopération devra être reconsidérée.

3° Individualisation des dépenses d'Etats.

a) Les Instituts spécialisés de 1960 à 64.

Cameroun	: 3,27 M de NF	Madagascar	: 35 M
R.C.A.	: 16,2 M	Mali	: 4,27
R.C.Ivoire	: 37,7 M	Mauritanie	: 2,66
Congo	: 1,83	Niger	: 3,45
Dahomey	: 4,16	Sénégal	: 27,88
Gabon	: 3,56	Tchad	: 1,55
Haute Volta	: 3,00	Togo	: 2,10

Le total s'élève à 122,07 MM et le classement est le suivant :

<u>- Plus de 10 M :</u>	<u>Moins de 10 M :=</u>
Côte d'Ivoire	Mali
Madagascar	Dahomey
Sénégal	Gabon
R.C.A.	Niger
Tchad	Cameroun
	Hte. Volta
	Mauritanie
	Togo
	Congo.

Il apparait que le classement diffère sensiblement de celui de la présence des organismes dans les Etats (7). Il est plus réaliste en tenant compte de leur richesse.

b)- L'ORSTOM 1961 - 1964

Le tableau suivant n'a pas grande signification : la localisation des dépenses de recherche fondamentale est un principe aberrant qui progressivement s'efface devant la réalité des faits :

Cameroun	4,5 M de MF dont Etats :	1,43
R.C.A.	3,3	0,57
R.C.Ivoire	13,26	3,27
Congo	10,07	2,96
Hte Volta	2,98	0,51
Madagascar	9,78	1,61
Sénégal	9,83	0,87
Tchad	3,29	1,13
Togo	1,67	0,40

Le classement général des Etats selon leur contribution totale est alors le suivant :

Côte d'Ivoire	Congo
Madagascar	Cameroun
Sénégal	(Mali
Tchad	) Dahomey
République Centre Africaine	{ Hte. Volta
Congo	Gabon
	Niger
	Togo
	Mauritanie.

Les cinq premiers Etats sont les mêmes, le déplacement du Congo est le plus important car les rangs ultérieurs sont définis généralement par de faibles écarts surtout en ce qui concerne les trois Etats Mali Dahomey Hte Volta ; une légère variation du pourcentage de croissance de leur contribution à l'ORSTOM suffirait à modifier ce classement. Quoiqu'il en soit la Mauritanie et le Togo sont dans l'un et l'autre cas en fin de liste.

(7) cf supra p 25

Seul est destiné à conserver une certaine valeur le classement résultant de la participation à la recherche appliquée, la participation à l'ORSTOM étant destinée à se réaliser par conventions particulières.

La faiblesse des budgets de recherche pour les Etats la met à la portée des ressources modestes dont il peuvent disposer tout en leur assurant des résultats certains à brèves échéances, d'autant que le FAC leur accorde des subventions d'équilibre.

2°- Ce résultat est dû au système de financement retenu. La contribution de la France est-elle alors excessive eu égard à son budget général de recherche ? Il ne semble pas à considérer la répartition des crédits depuis 1959 exposée dans les tableaux suivants.

(Origine des chiffres
(a) FAC 5 ans d'activité ;
(b) l'Economie 6.64.sup n°918.)

I		1959	60	61	62	63	Total
(a)	Total FAC	353,5M	517,2	515	502,5	573,3	2,4 MM
(b)	Recherche) FAC (	24	34,7	44	51,6	59,26	213,5
	Total) R.OM. (	24,6	39	50	53,8	71	234,5
(c)	Total) R.France) (	224	316	393	493	637	2 063

(R.OM.= FAC + FIDES-FIDOM + Education Nationale)

II : % Δ

	59	60	61	62	Total
	60	61	62	63	
R.FAC	44%	27	17,2	14,9	145
R.OM	60	28,2	7,6	25	173
R.Totale	41	24	25	29	184

III : %

	59	60	61	62	63	Total
R.FAC/Total FAC	6,8	6,7	8,6	10,2	10,3	8,9
R.OM/Total	10,9	12,3	15,3	10,9	10,5	11,3

De ces données se dégagent les constatations suivantes :

Alors que l'évolution du compte Fac est fluctuante, les recherches qui en relèvent suivent une progression constante quoique irrégulière comme le révèlent les pourcentages de variations du tableau II. La variation importante du FAC en 1962-1963 (14%) est moindre que la variation de "R. FAC" qui est près de 15%. Aussi bien voit-on le pourcentage "R.FAC/Total FAC" passer par deux phases de part et d'autre de la césure de 1961; alors que, d'autre part, le pourcentage de variation total du FAC est de 62%, le pourcentage pour "R. FAC" est de 146% soit plus du double. Il y a lieu toutefois de noter que cette progression de "R. FAC" se ralentit d'année en année comme si son montant était prêt de plafonner. La variation de + 17% se réduit à 2,9 % en 1962-1963 après être passée à 9,8 % en 1961-1962.

Le système de financement pourrait en être à l'origine: son augmentation implique un accroissement corrélatif de la part des Etats qui sont limités dans leurs possibilités. Dans ces conditions, l'augmentation de "R. FAC" ne se réaliserait que par celle des dépenses de recherches générales ou exercées en France. Or l'IRAT ne procède pas à des recherches d'ordre général, puisque l'agronomie générale ne lui a pas été attribuée. D'autre part, il paraît difficile d'accroître la proportion de recherches appliquées exécutées en France alors même que par leur nature, elles sont étroitement dépendantes du milieu. L'augmentation du budget FAC ne se conçoit alors qu'au bénéfice de l'ORSTOM dont on sait qu'il relève de plus en plus de "E.N.". A moins que le Ministère de la Coopération prenne en charge les recherches en Amérique latine si cette ouverture se concrétisait, il y a tout lieu de penser que le budget FAC se stabilisera au profit du budget des sociétés d'études dont le rôle est d'autant plus important en matière agricole que les cultures vivrières prennent de l'ampleur. Le relai vers le haut est assuré par "E.N" que traduit pour une large part

l'évolution du budget de "R.OM".

Son pourcentage de progression est également en baisse mais fait une remontée importante en 1962-1963 et, à l'exception de 1961-1962, ce pourcentage est toujours plus important que R. FAC. Si depuis 1960, le pourcentage de progression de recherche totale le dépasse très nettement, il n'en demeure pas moins que la variation de "R. OM" est la plus importante. Le rapport général "R. OM/Total" pour la période en cause n'est que de 11,6%. Peut-on espérer que la progression ultérieure de "ROM" sera à la mesure de "R. Total" ?

CHAPITRE II--ELABORATION DE LA RECHERCHE

Les modalités d'élaboration de la recherche sont les plus originales, les plus organisées. Les structures de rencontre très élaborées sont le signe de l'importance de la Coopération à ce niveau. Il n'est pas excessif de dire qu'elles sont le pivot de la coopération scientifique car les organes chargés de concevoir et d'élaborer la recherche ont pour attribution d'en déterminer le budget et de la contrôler. Ils sont à la jonction des compétences exclusives de conception et d'exécution de la recherche. Ils ont cette particularité d'être de droit local car ils sont nationaux, de ne relever, par conséquent, que des pouvoirs locaux pour leur création, leur organisation et leur fonctionnement.

Pourtant leurs compétence et organisation sont pratiquement identiques d'un Etat à l'autre. C'est qu'ils n'ont pas été créés ex nihilo. Ils sont la transposition sur le plan national des organes que les chefs de Groupes de Territoires avaient institués. Sur ce point donc, nous sommes en présence d'un véritable démembrement. L'originalité ^{de ces structures est leur stabilisation.} est qu'elles se soient stabilisées. Créées peu après la Loi-Cadre, elles sont demeurées inchangées dans leur organisation et leurs attributions, les références le démontreront abondamment. Alors que les structures de financement se sont modifiées et sont en évolution, cette permanence est remarquable.

La raison en est que, si les compétences de ces organes sont globales, elles n'en sont pas pour autant totales. Locaux, ils sont le premier maillon d'un ensemble dont l'aboutissement est le niveau central, situé en République Française, chargé de rassembler les décisions éparses pour les compléter et les harmoniser. En outre, la compétence de ces organes est définie par l'objet du

financement des Etats. Ils ne constituent donc pas une structure de rencontre pour les recherches fondamentales.

A travers les deux caractéristiques du démembrement et du fractionnement, nous aborderons successivement la création et la répartition effective de leurs pouvoirs.

Section I-L'unité fédérale de l'Union Française -

La coordination des recherches pouvait s'exercer aisément dans l'Union Française par les gouverneurs généraux. Ils instituèrent à cet effet des comités fédéraux des groupes de territoires en AOF et en AEF qui furent maintenus et aménagés lors de la Loi-Cadre.

I°/ Les comités originaires -

La territorialisation de la recherche ne concernait que l'AOF et l'AEF, les tentatives de fédéralisation n'intéressent que ces deux groupes de territoires. Un comité de coordination et de contrôle des recherches agronomiques et de la production agricole avait été créé en 1951 en AOF (1); un comité permanent de l'alimentation et de la nutrition en AEF peu après (2). Le comité de l'AOF est une institution importante sans commune mesure avec celui de l'AEF, ce qui explique le rôle moteur qu'il joua ultérieurement.

(1) A.G. 2113 SE du 12.4.1951 - JO AOF 21. 4.51 p.510) -

(2) A.G. 17.11.1953 JO AEF 1.12.53 p.1959) -

Le comité de l'AEF avait été créé "dans le but de faciliter les échanges de vue entre les différents services intéressés par les questions d'alimentation et de nutrition (3). Aussi n'était-il composé que de représentants des services du Gouvernement général.

Au comité de l'AOF de deux ans antérieur participaient, outre des représentants des services administratifs, tous les directeurs ou représentants des organismes de recherche. Il était également ouvert à un représentant de la commission permanente du Grand Conseil et "un délégué des syndicats ou autres associations agricoles pour chacun des territoires intéressés désigné par le chef du territoire".

" Le comité a pour but de déterminer l'orientation à donner aux recherches, de coordonner et de contrôler les moyens mis en oeuvre pour les poursuivre". Le texte, prenant acte de la participation du Haut-Commissaire au Conseil d'Administration des organismes de recherche et de la contribution des groupes de territoire à leur financement déclarait entre autres que :

"... le Haut Commissaire ou son délégué délibère sur les programmes de travaux, sur leur financement et les contrôle";

" les chefs de territoire et les délégués du Haut Commissaire sont habilités à suivre l'activité des établissements des Instituts subventionnés s'exerçant sur leur territoire en vue d'en tenir au courant le Haut Commissaire, de l'éclairer sur leur gestion et de le mettre en mesure d'exercer ses fonctions dans leurs conseils d'administration".

Par ce texte très complet, le groupe affirmait son unité, sa voca-

(3) A ce titre, il avait, "notamment pour objet, de proposer au Haut Commissaire les mesures générales d'ordre économique, zooéconomiques, agricole ou éducatif susceptibles d'améliorer l'état de nutrition des populations locales et de donner une orientation efficace aux différents projets qui pourraient être proposés concernant la mise en valeur des territoires ou de la Fédération".

tion à unifier la recherche et sa volonté d'attirer outre-mer des compétences qu'une lointaine métropole ne pouvait exercer à bon escient. La territorialisation qui résulta de la Loi-Cadre ne rendait que plus nécessaire le maintien de ces organes de coordination ; il était inconcevable qu'à l'autonomie accrue de l'Outre-Mer répondît la plus grande emprise des sièges centraux métropolitains de la recherche.

2° - La Loi-Cadre

Aussi le Comité de l'AOF demanda lors de sa session de juillet 1957 ;

"que l'actuel comité soit réorganisé et doté des moyens nécessaires pour poursuivre son oeuvre constructive et qu'il lui soit donné la possibilité de connaître :

- a) de tous les problèmes de coordination posés par l'existence de recherches diverses dans deux ou plusieurs territoires ;
- b) des problèmes de financement qui lui sont soumis par les conseils techniques ;
- c) de la désignation de ceux de ses membres qui le représenteront dans tous les organismes centraux qui participent à la Recherche"... (4)

Les textes de réorganisation respectèrent ces désirs. Les comités de coordination des recherches scientifique et technique concernant les Productions végétales et animales devaient être le point de rencontre, l'articulation de la recherche entre les territoires et la métropole (5).

(4) voeu n° 1 session du 29.7/3.8.1957

(5) Ar. G1. du 23.4.1958 pour l'AOF, du 10.5.1958 pour l'AEF. Ils étaient composés de représentants des organismes de recherche métropolitaine travaillant sur le territoire fédéral; de représentants du Grand Conseil, de l'administration et des services techniques du groupe, de représentants enfin des Comités territoriaux de recherche créés dans le même temps. Il s'y ajoutait en AOF une représentation des assemblées consulaires.

Tournés vers les territoires ils devaient en harmoniser les programmes pour éviter les doubles emplois et déterminer les ordres d'urgence, arrêter en dernier lieu les propositions budgétaires en fonction des ressources disponibles et en coordonner l'exécution. Tournés vers la métropole ils devaient désigner les représentants du Groupe dans les organes d'administration de la Recherche.

Ces comités constituaient le faite d'une pyramide. Depuis les comités techniques d'organisation, à travers les comités nationaux, la continuité d'inspiration était assurée par l'identité des catégories constitutives de représentation et la délégation des comités inférieurs dans ceux qui les recouvraient. Cette construction était destinée autant à unifier les besoins locaux qu'à tenir compte des exigences propres d'une entité géographique dont les exigences n'étaient pas nécessairement la somme des besoins des unités constitutives. Mais elle était dépassée avant même sa mise en place. A la suite des transformations politiques de 1958 les textes de réorganisation de la recherche métropolitaine ne parurent jamais ; l'indépendance acquise chaque territoire préféra traiter directement avec les instances métropolitaines par l'intermédiaire de ses propres comités. La tentative de l'OAMCE ne modifia en rien cette préférence.

Section II - Le localisme de l'indépendance

Le principe posé de la collaboration des Etats à la recherche, il faut en déterminer le degré de participation et la modalité de réalisation. Ces deux questions ont été résolues de façon assez satisfaisante avant l'indépendance.

Des conventions ORSTOM, Institut du café passées avec chacun des territoires de 1957 à 1958 lors de la réorganisation de la recherche agronomique posèrent en effet les bases de cette

coopération que confirmèrent les arrêtés subséquents de réorganisation de l'ORSTOM dans chaque groupe de territoire soumis auparavant à l'approbation des commissions permanentes des grands conseils. Il en fut de même pour l'Institut d'Elevage auquel les territoires et groupes de territoires confièrent les recherches vétérinaires et zootechniques en même temps que la gestion des centres dont ils étaient propriétaires. Il appartenait aux autorités locales d'en déterminer les modalités d'exercice par voie réglementaire.

Les conventions générales de recherche qui furent conclues en 1960 avec les Etats désormais indépendants :

- Déterminèrent la propriété des centres et stations :

. les organismes de recherche qui en possédaient furent confirmés dans leurs droits ;

. les stations de recherche fédérales étant devenues au premier Janvier 1960, propriété des Etats d'implantation ces derniers en attribuaient la gestion aux organismes utilisateurs ;

- reconduisirent le domaine et le mode d'intervention des Etats dans l'élaboration des programmes de recherche, uniformément, quel'en soit le propriétaire.

Ces conventions générales précisaient que les modalités de gestion des stations et centres sont fixés par conventions particulières entre l'organisme et l'Etat intéressés. De telles conventions étaient souvent déjà signées. Là où elles n'avaient pas encore été passées ces conventions d'application des conventions générales n'en sont que la reproduction.

Ne relèvent pas de ces conventions :

- le Togo et le Cameroun en raison des incertitudes sur la propriété des centres qui y sont installés. Une convention-cadre pour le Cameroun a été signée en septembre 1963 qui sert de canevas aux conventions particulières à passer entre les organismes de recherche et le gouvernement central ;

- le Mali ; L'implantation de l'Institut des Fruits et du coton à sa demande en 1962 a été précédée de la signature de conventions particulières avec chacun des deux organismes qui reconduisent les principes acquis dans les conventions générales et particulières, ne modifiant que le mode de financement des activités;
- la Guinée, après avoir passé une convention satisfaisante avec l'IFAC qui seul y était implanté, nationalisa la propriété et l'activité de sa station générale. C'est le seul pays dont l'indépendance ait abouti à une nationalisation.

Cette stabilisation immédiate et uniforme des structures de coopération en justifie l'étude d'ensemble indépendamment de leur moment de réalisation. En effet la limitation de leurs pouvoirs à l'origine ne relève pas d'une situation conjoncturelle qu'une évolution politique d'ensemble pouvait faire tomber. Le maintien dans le temps d'attributions réduites s'explique par leur lieu d'exercice dont la localisation interdit de saisir l'ensemble du processus d'élaboration d'un programme.

4° - Objet des compétences locales

Les programmes de recherche quelque en soit la nature sont orientés en fonction d'objectifs socio-économiques dont la définition en tant que compétence de souveraineté relève des seules autorités locales. Leur adéquation aux préoccupations nationales est la condition de leur légitimité qu'il appartient aux Etats de vérifier. La conception et le contrôle de l'exécution des programmes sont donc soumis à une intervention des Etats.

a) Conception

Les établissements de recherche concourent "au développement économique et social des Etats de la Communauté" précisent dès leur article un des conventions générales de recherche, "définis par les autorités responsables" ajoutaient les arrêtés de réorgani-

sation ORSTOM. De même pour l'IEMVT : "les programmes de recherche seront définis entre les autorités territoriales et le Directeur de l'Institut" (6) ; "les programmes de recherche à assurer par l'Institut sont définis en commun accord par le Comité de coordination des recherches scientifiques et techniques concernant les productions végétales et animales et le Directeur de l'Institut" (7)

Les conséquences s'en déduisent nécessairement : "les programmes de recherche d'intérêt local... sont soumis par les organismes à l'approbation du Gouvernement de la République malgache", "les programmes de recherche appliquée sont préparés par le Gouvernement du Sénégal". De même dans les autres conventions générales : "les programmes de recherche d'intérêt local sont soumis par les organismes à l'examen du comité local de la recherche scientifique de la République ...". Déjà en 1959 les conventions ORSTOM indiquaient "article 2: les programmes de recherche seront établis conjointement par les autorités compétentes ... et le Directeur de l'ORSTOM ou son représentant... Ils ne pourront être exécutés qu'après approbation du gouvernement ...". Les arrêtés ORSTOM en précisèrent les modalités : "article 3: les programmes de recherche préparés chacun en ce qui les concerne par les Directeurs des établissements sont arrêtés en commun accord avec les autorités territoriales. Ils sont alors repris dans le programme général de l'Office et soumis à l'approbation de son Conseil d'administration".

b) Exécution

Selon l'article 6 des conventions ORSTOM-IFCC, l'article 10 IEMVT, "(l'Office) rendra compte chaque année au gouver-

(6) art. 2 convent. IEMVT
(7) id AOF

nement.de... de l'activité de ses services couvrant pour ledit Etat de l'exécution des programmes de recherche et des résultats obtenus". L'art 10 de la convention IEMVT-AOF dit de même : "l'institut rend compte annuellement au Comité de Coordination... de son activité, de l'avancement de l'exécution des programmes de recherche et de production ainsi que les résultats obtenus". Les conventions du Mali (art 13) du Cameroun (art 10) sont analogues à celles de l'IRAT (art 11) : "(l'institut) rendra compte chaque année aux Autorités du Gouvernement de la République... de l'activité de ses services (oeuvrent pour ledit gouvernement Cameroun Mali) de l'exécution des programmes de recherche, des résultats obtenus et de la gestion des établissements (des crédits et des biens mis à la disposition pour l'exécution des programmes Mali, Cameroun) qui lui sont confiés".

Dans la convention passée avec Madagascar et le Tchad "un comité de quatre membres dont deux désignés par le Gouvernement de la République française suit l'exécution des programmes de recherche d'intérêt local" (8). Avec le Sénégal dont la convention est plus stricte qu'ailleurs, "en outre, le Gouvernement de la République française pourra désigner après accord du Gouvernement de la République du Sénégal des représentants temporaires qui, en étroite liaison avec les services compétents de la République du Sénégal, pourront suivre l'exécution des programmes approuvés par les jeux gouvernements" (9)

2°- L'organisation des comités de recherche

a)- Le développement d'organes représentatifs en recherche est exactement parallèle à l'évolution politique des Territoires

(8) respectivement article 6 al. 2 et article 7.

(9) art. 9 al. 2.

d'Outre-Mer. Les comités de recherche prirent naissance dans les territoires sous tutelle lorsqu'il fut décidé d'en faire les "territoires-pilotes" de l'Afrique française. Effectivement, les réformes dont ils firent l'objet servirent de précédent et de modèle à celle accomplies par la Loi-Cadre (10).

Les instituts de recherche ORSTOM des territoires sous tutelle du Cameroun (IRCAM) et du Togo (IRTO) étaient assistés d'un comité de direction (11) composé des chefs de services techniques des territoires auxquels s'adjoignaient deux ou un représentant de leurs assemblées représentatives (12). Ces comités délibéraient sur les programmes de recherche, sur l'état de prévision de recettes et dépenses établis et approuvés par le Directeur de l'ORSTOM. Ils devaient enfin envisager toutes mesures utiles pour développer l'action de leur Institut et faciliter la coordination des travaux avec les divers organismes locaux.

Cette institution devait se généraliser dans les autres territoires devenus autonomes. Dès 1957 sur l'initiative de l'ORSTOM, qu'appuya le ministère de la France d'Outre-Mer, un comité technique de recherche se constitua auprès de chaque centre local destiné à en orienter l'activité en fonction des besoins de ses bénéficiaires directs. Dans le même temps le Comité de coordination et de contrôle des recherches agronomiques et de la production agricole de l'AOF demandait la création de comités

(10) F. LUCHAIRE, Droit d'Outre-Mer 1959 p. 419 suiv.

(11) respectivement ar. 30.10.51 et 26.7.52

(12) Il s'y ajoutait à l'IRCAM "éventuellement des personnalités invitées à titre consultatif par le Haut Commissaire du Cameroun", à l'IRTO, "les représentants d'utilisateurs de la recherche avec voix consultative... à la demande de la majorité du comité".

territoriaux de recherche (13).

La représentativité de l'assemblée assurait de la réalité des aspirations locales qui répondaient au souci du ministère d'associer les intéressés à l'action de recherche. Aussi le programme qu'elle fixa fut-il strictement appliqué. Il constitue encore la charte des comités tant locaux que nationaux créés depuis (14) -

b)- Les catégories constitutives de ces comités parfois réorganisés sont celles des bénéficiaires de la recherche largement entendus :

- l'administration dont le rôle est de veiller à l'utilisation

(13) session des 29.7. - 3.8 1957 :

"Le comité demande que ... tous les établissements, centres et stations de recherche scientifique dépendant, tant de l'ORSTOM que des Instituts spécialisés soient placés sous le contrôle des conseils territoriaux de la recherche et de la production.

Ces conseils territoriaux :

- définiront l'orientation générale des recherches à adopter
- arrêteront les programmes en précisant l'ordre d'urgence des recherches à poursuivre;
- examineront les projets de budget tant de fonctionnement que d'équipement ainsi que le compte-rendu annuel des résultats obtenus par les différents organismes de recherche situés sur les territoires ;

Ces conseils réuniront sous la présidence du ministre désigné dans chaque territoire par le grand conseil, les délégués des assemblées territoriales et consulaires, les représentants des utilisateurs de la recherche (syndicats de producteurs, mutuelles, coopératives etc...) les fonctionnaires techniques intéressés, les représentants des organismes de recherche".

(14) Côte d'Ivoire	22.11.57	Oubangui-Chari	22.1.58
Haute Volta	18. 9.58	Moyen Congo	21.1.58
Sénégal	9. 3.60	Tchad	1.10.58
Madagascar	20.9.58		

des résultats de la recherche ou d'orienter l'action de recherche dans le cadre général d'activité du territoire ;

- les producteurs sous forme de syndicats de professionnels ou de groupements de collectivités ;
- les assemblées consulaires : chambre d'agriculture, de commerce intéressées à la commercialisation et à l'exportation des productions,
- des assemblées politiques chargées de définir les politiques de développement et en contrôler la réalisation par la puissance publique (15).

Les comités techniques intéressent surtout les Instituts spécialisés qui peuvent ainsi s'adapter étroitement aux exigences locales. Ces comités permettent de pondérer le poids des diverses catégories représentées en fonction de leur rôle effectif dans une production. L'Institut des Huiles s'adresse surtout à des

(15) Citons à titre d'exemple la Côte d'Ivoire.

Le comité technique du CTFT dont la création suivit en 1962 la prise en charge des programmes de recherches forestières et piscicoles est composé des :

- ministre de l'Agriculture, Président; Directeur Général du CTFT
Chef de Mission d'Aide et de Coopération (MAC), Directeur de l'Institut ORSTOM ;
 - représentants de l'Assemblée nationale et du Conseil économique et social (2 chacun) ;
 - Présidents des fédérations agricole et forestière ;
 - 2 représentants des producteurs forestiers et industriels du bois ;
 - Chefs de services publics chargés de la gestion du patrimoine forestier et de la conservation du sol-
- le comité territorial de 1957, le premier constitué comprend :
- les ministres des Finances, du Plan, Affaires économiques de l'Éducation Nationale ;
 - les chefs de service de l'agriculture, eaux et forêts et élevage
 - 2 membres des Chambres d'agriculture
 - 2 représentants des syndicats de planteurs ;
 - 1 représentant de la Fédération bananière et fruitière
 - 1 représentant de chacun des Organismes de recherche.

collectivités (coopératives) tandis que l'Institut du Café et l'IRAT intéressent surtout des petits cultivateurs inorganisés dont la représentation revient à la puissance publique. L'Institut des Fruits au contraire travaille dans un milieu professionnel très organisé et jaloux de son autorité.

Les comités nationaux élargissent leur composition à la mesure de leur rôle. La participation accrue des instances administratives comme la présence de tous les organismes de recherche est nécessaire. Leurs attributions sont du même ordre mais se placent à un niveau supérieur: définir l'orientation des recherches, les ordres d'urgence, coordonner l'action des organismes de recherche, contrôler leurs budgets ; telles sont les tâches uniformément indiquées depuis la création du premier comité de Côte d'Ivoire (16).

(16) Son objet était alors (art. 2)

- . de définir l'orientation générale des recherches à poursuivre dans le territoire en vue de l'amélioration de la production agricole, de l'élevage, de la pêche maritime, et d'une façon générale de tout ce qui se rapporte à l'économie rurale du territoire,
- . de coordonner à l'échelon territorial l'action des différents établissements de recherches et stations relevant de l'ORSTOM et des instituts spécialisés;
- . d'arrêter les programmes de recherches en établissant l'ordre d'urgence et d'examiner les résultats des travaux entrepris en exécution de ces programmes;
- . d'étudier les moyens financiers à mettre en oeuvre pour l'accomplissement des travaux de recherche, d'examiner les prévisions annuelles de dépenses des établissements de recherche situés dans le territoire, et de formuler toutes recommandations utiles au Fonds Commun de la recherche scientifique et technique outre-mer;
- . de désigner le ou les représentants de la Côte d'Ivoire aux instances supérieures de la recherche outre-mer ;

Le comité national des recherches agronomiques qui lui succéda en 1960

(D N° 60-87 du 10.2.60) a pour objet (art 2) :

- . de définir l'orientation générale des recherches dont les enseignements permettront les développements futurs des différents secteurs de l'économie rurale du pays ;
 - . d'aider le Bureau de Coordination des recherches agronomiques installé auprès du ministère de l'Agriculture à assurer son rôle ;
-

La Côte d'Ivoire et Madagascar ont créé respectivement un Bureau de Coordination des recherches agronomiques (17).

c)- Un certain nombre de caractères distinguent ces comités de recherches d'organismes similaires d'autres pays du tiers-monde dont les structures sont scientifiquement ou politiquement plus élaborées :

.....(16)

- . d'arrêter les programmes de recherches en établissant l'ordre d'urgence et d'examiner les résultats des travaux entrepris en exécution de ces programmes ;
- . d'étudier les moyens financiers à mettre en oeuvre, d'émettre un avis sur les prévisions budgétaires des établissements de recherche et de formuler toutes recommandations utiles auprès des instances ayant le pouvoir de décision ;
- . de proposer les représentants de la Côte d'Ivoire auprès des instances supérieures de la recherche agronomique."

(17) D. 59.152 du 16.9.59 et A. du 6.10.60 n° 1 702. Ce dernier institué dans le cadre du ministère du développement rural est chargé "de la gestion financière des crédits (administration et liquidation) quelque en soit l'origine mis par la République malgache à la disposition des organismes et stations de recherche" (art 2) ; en outre, (art 4), le Bureau coordonne l'action des organismes de recherche et assure les liaisons avec le Comité de la recherche scientifique et avec le comité de l'art. 6 des conventions générales chargé de suivre l'exécution des programmes dont il assure le secrétariat. Il en est de même pour le bureau ivoirien. Il est chargé :

- 1) d'établir une liaison permanente entre le ministre de l'agriculture et les organismes de recherche ;
- 2) de veiller auprès du ministre à l'accomplissement et au contrôle des opérations de financement des établissements et de l'exécution des programmes de financement des établissements et de l'exécution des programmes ;
- 3) de rassembler la documentation utile et faire connaître les résultats acquis en liaison avec les services de documentation et de propagande ;
- 4) d'assurer le secrétariat permanent du comité national des recherches agronomiques.

Le décret d'organisation de ce dernier précise, art 5 que : "les mémoires, projets de programmes et de budget, rapports d'activité et d'une manière générale tous les documents à soumettre à l'attention du comité devront être adressés au Bureau de coordination du ministère de l'agriculture au moins un mois avant la date d'ouverture des séances".

1° - Les comités de recherche sont rattachés au ministère du Plan à l'exception de Madagascar dont le comité (18) est placé sous l'autorité du Gouvernement dont relève également le commissariat au Plan. Il n'existe donc pas d'organisation distincte spécialement chargée de la politique scientifique dont l'aboutissement est un ministère de la recherche. Les institutions autonomes dont sont pourvus tous les Etats d'Asie du Sud-Est ont l'avantage d'identifier plus clairement ^{les} programmes de recherche, de les organiser en tant que tels, de susciter un mouvement endogène de développement scientifique. Le caractère lié de la recherche en Afrique francophone est du à la situation de ces pays. Scientifiquement neufs, ils ne sont pas encore assez arrachés des contingences du milieu pour porter leurs efforts sur les opérations de mise au point technique (cinq à dix fois plus coûteuses que l'action de recherche appliquée qui les précède) qui relève de la phase d'industrialisation. Ils doivent encore placer le centre de gravité de l'action scientifique sur l'inventaire des ressources la description des conditions naturelles en les articulant étroitement avec les recherches nécessaires à leur utilisation.

2° - Les organes de conception des programmes de recherche et les établissements chargés de leur exécution ne sont pas unis en un ensemble institutionnel unique comme au Ghana, en Afrique orientale et en République Arabe Unie : ~~par, et~~ qui tous sont issus du Commonwealth et ne possèdent plus que des liens commerciaux privilégiés avec le Royaume-Uni. Les établissements scientifiques d'Afrique francophone, quoique puissants n'ont pu recevoir en principe de rôle directeur en matière de politique scientifique du fait de leur liaison intime avec un pays étranger. De l'articulation de ces attributions locales avec le pays-tiers s'en dégagent les limites structurelles.

Section III - Limites structurelles du localisme

L'articulation est la suivante entre comités et organismes de recherche :

- dès avril les services techniques de l'Etat intéressé définissent les objectifs des programmes de recherche de l'année suivante en collaboration avec les Directeurs des centres. Ces documents sont transmis pour étude aux ministères locaux intéressés ;
- tous se retrouveront au comité national qui dégagera des conclusions transmises aux organismes centraux sous forme de recommandation ;
- ces derniers en possession des documents des divers comités nationaux établiront leurs programmes de travail en collaboration avec leurs conseils scientifiques ;
- qui sont transmis aux conseils d'administration respectifs en juin après rectification par les contrôleurs ;
- le tout est envoyé au ministère en tutelle français qui fixe en juillet l'enveloppe budgétaire approximative et détermine le montant de sa participation locale en octobre ce qui exige une harmonisation des programmes des comités locaux réunis à nouveau à cette époque ;
- les Conseils d'Administration approuvent définitivement les programmes en novembre qui seront exécutés dans les limites des subventions dégagées par le Comité Directeur du FAC.

Les limites sont de deux ordres :

- administratives et financières. "Les programmes sont soumis aux Conseils d'Administration des organismes intéressés" précisent tous les textes. Déjà le Président MAMADOU-DIA n'avait pas manqué de protester en 1957 contre une telle clause dans les conventions ORSTOM. Il opposait qu'il serait lourd et peu réaliste de faire dépendre en dernier ressort le programme de recherches locales

d'un Conseil d'Administration lointain et anonyme, qu'il paraîtrait plus logique et pratique d'en confier la rédaction au seul Directeur d'organisme qui connaît la position de son Conseil et qui peut d'ailleurs se déplacer aisément pour étudier tous problèmes sur place si besoin est. Le maintien de la formule par le Ministère de la France d'Outre-Mer et sa confirmation dans les conventions ultérieures est due avant tout à des raisons financières : on pouvait craindre que les exigences additionnées des territoires dépassent les capacités budgétaires d'un organisme. Un Conseil d'Administration qui en a la responsabilité a une vision globale de toutes les demandes ; seul il peut ^{les} arbitrer. Il est en outre normal qu'il contrôle l'objet même de l'activité d'une maison dont il est responsable. Mais cet organe n'est pas tellement libre : souvent le montant de l'aide budgétaire est déjà impérativement fixé avant même transmission du programme aux instances financières. La participation locale comme l'autonomie du Conseil d'Administration se définit alors comme un arbitrage entre des urgences ;

- scientifiques et techniques. Les programmes locaux sont repris dans un programme général qu'élabore le siège central. Ce dernier seul connaît l'état d'avancement des connaissances scientifiques générales comme des travaux des stations de recherche et de leur possibilités de réalisation matérielle. Seul il peut évaluer les possibilités et modalités de réalisation d'un travail. Il doit par conséquent conserver le libre choix des techniques et moyens qui paraissent le mieux indiqués, une fois la décision prise d'effectuer un travail. Il résulte de ce monopole un éclatement des volontés locales sinon dans leur orientation du moins dans leur élaboration et leur exécution qui s'analyse en un double risque de distorsion des demandes :
- dans leur transcription en termes scientifiques car la complexité de l'opération empêchera souvent d'en évaluer le degré d'intégration dans un programme de recherche ;
- dans la dispersion du programme scientifique, fonction de la

répartition et des moyens des unités de recherche. Une cellule pourra être chargée d'effectuer des travaux qui ne relèvent pas de son lieu d'implantation. Ils seront incontrôlés étant hors d'atteinte des comités du ou des pays destinataires sans relever pour autant du comité local.

Les statuts des instituts spécialisés ont introduit en 1959 cette restriction en même temps qu'ils confirmaient la création de ces comités : "Des comités locaux seront créés lorsqu'ils n'existent pas déjà pour étudier la possibilité de faire face au mieux dans le cadre de l'action d'ensemble de l'Institut (19) aux besoins de recherches propres propres à chaque Etat". D'ailleurs les conventions générales de 1960 traitent des "établissements qui peuvent concourir dans le cadre d'une information mutuelle au développement économique et social des Etats de la Communauté". Ainsi apparaît toute l'originalité et la valeur de cette coopération scientifique : un organisme de recherche dans son entier est mis à la disposition des Etats et non tel expert ou groupe d'experts dont les gouvernements locaux disposeront librement mais limitativement comme dans la coopération technique habituelle internationale ou nationale dont relèvent par exemple les accords franco-marocaine sur la recherche et l'expérimentation cotonier du 14 mai 1960 (20) ou sur la recherche agronomique du 14 avril 1962 selon lesquels : "le gouvernement marocain s'engage de son côté à recevoir dans les stations de recherches centrales ou expérimentales du Maroc des chercheurs français mis à sa disposition...".

(19) nous soulignons ; de même dans les lignes suivantes .

(20) D. 60.630 du 27.6.1960 - JO 19.4.1962 p. 4065 art. 3 a 12 de ce dernier

On pourrait songer écarter cette limitation en concentrant localement tous les pouvoirs de décision dans ces comités de recherche. Le moyen le plus aisé et le plus direct d'éviter cette subordination n'est-il pas de la nier en supprimant ce détour pour s'en approprier le contenu ? Car dans sa lenteur et sa longueur, il édulcore les exigences locales, ôte de leur force brute et par là même leur puissance. La Guinée a tenté l'expérience, elle en a mesuré les limites. Le regroupement des bénéficiaires de la recherche est donc la seule issue possible.

- TITRE II LES TENTATIVES DE REGROUPEMENT -

La fragmentation est une solution instable : elle se transforme en fractionnement ou elle conduit au démembrement. Les participants à la recherche ont tenté d'élaborer chacun une construction qui respecte davantage leurs intérêts. La France lutte contre un démembrement qui ne concerne que l'ORSTOM, la tentative lui est par conséquent limitée. Dans le cas des Etats d'Afrique et Madagascar, le fractionnement concerne toute la recherche ; c'est donc au niveau global qu'il vont s'efforcer d'y répondre.

La fragmentation qui résulte de l'indépendance entraîne le danger d'une division qui ne bénéficie qu'à la partie prépondérante. Garante des intérêts généraux et respectifs des partenaires n'en est-elle pas devenue leur arbitre ? La réponse passe donc par un regroupement des forces, pour présenter un front uni et non plus se présenter en ordre dispersé. Il faut reconstituer une sorte de comité fédéral qui s'oppose et s'impose à l'interlocuteur unique. La participation au Conseil d'administration des Instituts pourrait ainsi être effective. Cette construction se substituerait partiellement aux organismes de recherche dans des matières qui relèvent manifestement de la compétence des Etats-Membres.

L'OAMCE est une structure d'accueil parfaite pour réaliser la convergence et la synthétisation d'impulsions dispersées et désordonnées. L'Organisation regroupe tous les participants à la recherche et permet de lier étroitement la Recherche aux politiques de développement, dont elle deviendrait un facteur d'harmonisation puissant. Ce schéma de bipolarisation et ses limites structurelles est le même pour la recherche qu'ailleurs :

"L'octroi d'une aide extérieure dans l'état actuel de la solidarité internationale, essentiellement basée sur un bilatéralisme

équivoque n'efface donc pas le sentiment de la dépendance. Dès lors les nations du tiers-monde ont la sensation d'être pris dans un nouveau cercle vicieux : l'obtention de l'indépendance économique dans un délai interminable exige le maintien ou même le renforcement de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

En s'unissant les pays sous développés se donnent alors "l'impression de constituer un bloc assez imposant...pour contrebalancer les effets psychologiquement insupportables de la dépendance. Le mobile de la "puissance apparente" est une étape importante dans la constitution des communautés du tiers monde. Cependant l'objectif est atteint par des formules qui relèvent plus de la simple alliance ou de la coopération très lâche que de l'intégration stricto-sensu".

- (1) LABAUVIE "Note sur l'union économique entre pays-sous-développés" Revue de science financière, 7.9.1964.

La France s'engage dans la voie inverse, elle recherche une association plus intime des partenaires à la politique scientifique. On ne pouvait s'en remettre aux Etats pour réaliser les conditions nécessaires à la recherche générale. Il importait donc à la France seule de prendre une initiative. Elle intervient au niveau central dont elle est maîtresse. Elle est d'autant plus poussée à agir ainsi qu'elle répond à une lacune car les nouveaux Etats n'ont pas accès à l'ORSTOM.

L'indépendance n'a rien ajouté à la collaboration. Il était impossible de l'intensifier outre-mer, mais on pouvait s'attendre qu'elle l'institutionnalisât en métropole. Or loin de la développer, elle la réduit : la participation aux instances supérieures de la recherche est disparue avec l'Union française : le projet de réorganisation du Conseil supérieur de la recherche n'a pas vu le jour ; au Fonds Commun ouvert aux représentants des assemblées locales succède le FAC dont le Comité Directeur ne comprend que des représentants français, les instances locales n'ayant qu'un rôle éventuellement consultatif. Le Conseil d'administration de l'ORSTOM ne s'ouvre pas aux représentants locaux en 1960 car l'Office est un établissement public.

Or, en matière de recherches générales et surtout fondamentales l'accès au centre de décision a d'autant plus d'importance que la participation locale a moins de signification : l'action se définit en principe par une synthèse et non une somme d'initiatives locales. Elle se réalise par une large distribution des programmes qui échappent de la sorte à la détermination de leur objet et à leur contrôle par les comités locaux. Les conventions de recherche ont d'ailleurs soustrait à la compétence de ces comités les recherches générales. Il convient donc de faire participer les Etats à l'orientation et au développement de la recherche pour obtenir ainsi leur adhésion à une politique générale de recherche.

Dès 1960 une transformation des structures juridiques de l'ORSTOM était envisagée qui répondait au risque de nationalisation en associant les nouveaux Etats à l'administration de l'Office dans le cadre d'une Fondation Internationale.

La construction n'est pas seulement intéressante par l'essai de dépassement qu'elle propose ; elle l'est également par les réactions africaines qu'elle a suscitées. Elle permet de préciser la conception des intéressés sur la recherche et complète ainsi les formulations que les Africains ont développées dans leurs réunions internationales. Nous sommes en présence des premières prises de position sur la recherche. C'est pourquoi dans toute la mesure du possible nous laisserons la parole aux intéressés, faisant appel à l'occasion à des textes non officiels.

Cette étude se prolongera par une référence aux travaux d'une organisation qui ne concerne pas directement la recherche française outre-mer : l'Organisation de l'unité africaine (O.U.A.). Ses prises de position ne manqueront pas d'avoir une incidence sur l'évolution de la recherche française.

CHAPITRE I LA TENTATIVE FRANCAISE DE FUSION ORGANIQUE
LA FONDATION INTERNATIONALE POUR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Le but de la Fondation est d'harmoniser les exigences scientifiques minimales de la recherche fondamentale aux contingences politiques. En d'autres termes, l'on cherche à concilier dans une construction juridique appropriée le cadre d'exercice et la portée interétatiques de la Recherche avec la distribution étatique de ses moyens.

Il s'agissait moins de conserver la propriété des immeubles que de maintenir et affirmer la cohésion de l'organisation scientifique. Deux solutions pouvaient être avancées pour maintenir cet ensemble dans l'orbite de la science française :

- la nationalisation réalisée, s'efforcer d'obtenir que la gestion des établissements nationalisés reste assurée par la France, à l'exemple des centres de recherche agronomique confiés à l'IRAT. La solution était aisée à faire accepter et à mettre en oeuvre. Mais concevable pour la recherche appliquée, elle semblait condamnée à brève échéance pour la recherche fondamentale même orientée : le sens de la solidarité afro-malgache n'était pas assez affirmé pour que l'interpénétration des activités, l'affectation des chercheurs en fonction des besoins hiérarchisés et le maintien des liens avec la recherche et l'Université française ne fussent fragiles;
- la participation des Etats de l'Administration de l'Office et à l'orientation de sa politique générale au niveau le plus élevé. A cet égard, le Conseil supérieur de l'article six des statuts de l'ORSTOM ouvert aux représentants des Etats de la Communauté qui souhaitaient y participer était dépassé déjà le neuf août 1960 : les Etats de l'entente étaient sortis de la Communauté, la rédac-

tion du texte en excluait le Togo et le Cameroun. Enfin même si tous les Etats avaient demandé à y siéger, ils auraient été douze contre vingt cinq représentants des organismes métropolitains dans ce conseil auquel était dénié tout pouvoir de décision.

Une adaptation de l'article 6 pouvait être envisagée qui d'une part limite la représentation métropolitaine au Conseil aux membres du conseil d'administration, qui d'autre part autorise la participation au Conseil des Etats de l'Entente, de la Mauritanie, du Togo, du Cameroun et éventuellement des pays avec lesquels la France avait des liens scientifiques comme la Tunisie et le Maroc. Ce conseil pouvait jouer un rôle dans le cadre de l'article 4 du traité de l'OAMCE qui prévoit "la coordination des programmes...pouvant aller jusqu'à la création d'Instituts plurinationaux et la coopération avec les instituts étrangers ou internationaux".

La formule risquait cependant d'être insuffisante eu égard aux conditions psycho-politiques de l'heure d'autant que les intéressés étaient introduits dans les Conseils d'Administrations des associations de recherche. Pourquoi, dans ces conditions ne pas transformer le statut de l'ORSTOM en association sous forme de Fondation qui en internationalisant l'Office, élargirait ses moyens financiers et lui permettrait ainsi de réaliser l'action d'envergure que le développement du tiers-monde attend de la Recherche ? Dès novembre 1960 un projet était élaboré.

La France, prenant l'initiative du mouvement, apparaît prépondérante à tout instant, imposant presque sa construction, plus qu'elle ne la propose. Les conditions d'élaboration du projet n'échappent pas à ce fait et sont une des raisons de l'échec.

Section I La procédure d'élaboration

Le choix effectué entre Fondation du Droit des Gens ou de Droit Français, le projet devait être élaboré par consultation des intéressés avant d'être présenté à leur adhésion.

1° - l'Option de base

A - Initialement la formule extensive du Droit des gens fut retenue : Jean FOYER, Secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté déclarait alors (1) : "Actuellement, et la réforme n'a rien changé à ce sujet, ces différents organismes de recherche restent des personnes morales de droit français où sont représentés des Etats indépendants. Je suis persuadé que la formule actuelle est transitoire et qu'il serait souhaitable de donner un caractère international à certains de ces organismes. Il serait par exemple souhaitable que l'ORSTOM devienne une fondation internationale de recherche scientifique et technique. S'ils recevaient ce caractère international, les organismes de recherche outre-mer ne seraient plus régis par les dispositions du droit français, mais par des conventions de droit des gens. Nous ne cherchons nullement à conserver je ne sais quelle prérogative juridique. Notre seul objectif est d'accroître l'activité et l'efficacité de ces organismes et d'associer de façon plus nette encore les Etats intéressés à leur fonctionnement. L'extension des activités de ces organismes de recherche dans les Etats en voie de développement autres que ceux issus de l'Union française doit être intensifiée. Cette ouverture contribuerait efficacement à les "décoloniser".

(1) Expansion de la Recherche scientifique n° 7.

A cet égard, deux organisations européennes pouvaient servir de modèle : Eurocontrol (Organisation européenne pour la Sécurité de la Navigation aérienne) intéressant six Etats et Eurofima (Sté européenne pour le financement du matériel ferroviaire) groupent 16 pays :

- l'adhésion des nouveaux Etats se fait à l'unanimité des Etats-membres ;
- le Directeur est placé sous l'autorité du conseil d'administration le nomme et le révoque ;
- le contrôle financier est a posteriori.

Mais à la différence des deux organismes la disparité des participants aurait obligé à quelques adaptations :

- le principe de pondération des votes n'aurait pas été appliqué. Il ne se conçoit que là où les membres ont une importance comparable, non lorsque l'un d'entre eux fait apport de la majeure partie des moyens de l'organisation. Tout au plus, aurait-on exigé une majorité renforcée dans certains cas (nomination et révocation du Directeur par exemple) ;
- le Directeur serait nommé par le Conseil d'administration mais sur proposition du gouvernement français ;
- le contrôle financier serait assuré non par une mission de deux ou trois fonctionnaires de nationalité différente mais par un agent français.

B - En février 1961 cependant la formule du Droit des gens était écartée après de longues hésitations. Il paraissait difficile d'obtenir la signature par un grand nombre d'Etats d'un acte commun ; le résultat de conversations multinationales était incertain ; la procédure législative d'approbation bien lourde et lente. Aussi préféra-t-on une Fondation de droit privé français dont l'acceptation se ferait par simple désignation d'un représentant au conseil d'administration.

Deux exemples s'offraient :

l'ASECNA (Agence pour la Sécurité de la Navigation Aérienne en Afrique et à Madagascar), établissement public créé par convention du 12 décembre 1959 entre la France et les douze gouvernements d'Afrique et de Madagascar alors membres de la Communauté. Géré par un Conseil d'Administration où la France est à égalité avec les autres participants, il est soumis à un contrôle financier français. Si l'on rejetait la formule d'établissement public trop voyante, on pouvait faire référence au CIE (Centre international de l'Enfance), association reconnue d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat. La moitié de son conseil, composé de membres français ou étrangers, est nommé par arrêté conjoint des ministères des Affaires étrangères, et de la Santé publique ; il est soumis à la tutelle des Ministères des Affaires étrangères, des Finances, de la Santé publique et de l'Intérieur.

2° - La décision

Au cours de consultations préliminaires auprès de huit Etats africains, il ressortait que l'idée de la transformation était favorablement accueillie. Aucune objection de fond n'était présentée et une approbation de principe était acquise sous réserve d'un approfondissement ultérieur de la question. Deux exposés étaient faits par le représentant de l'Office devant la commission économique et financière de la Conférence africaine et malgache de Tananarive en septembre 1961.

Un conseil restreint tenu à Matignon retenait définitivement le principe d'une Fondation internationale.

Le Monde du 24 septembre en faisait le compte-rendu suivant :

"l'ORSTOM va être transformé en une "Fondation internationale

de la Recherche pour le Développement". Une décision de principe venant d'être prise à ce sujet par le Gouvernement français, des négociations vont s'ouvrir avec les Etats africains et malgache intéressés qui avaient déjà été consultés officieusement sur cette transformation. M. Jean FOYER, ministre de la Coopération, espère que le nouvel organisme sera créé rapidement. La France ferait don à cette Fondation des installations de l'ORSTOM.

...
Il est apparu au gouvernement français que pour éviter une "balkanisation" des recherches scientifiques et techniques en Afrique, il était préférable de créer un organisme nouveau ouvert à tous les pays sous-développés et ne dépendant pas de structures politiques fluctuantes... Cette fondation internationale qui serait une association de droit privé français aurait son siège à Paris. Chacun des Etats qui voudrait en faire partie aura un représentant au conseil d'administration. Y seraient également représentés les grands organismes français comme le CNRS ou le Museum..."

Peu après une réunion interministérielle adoptait le principe d'une fondation créée par des personnes physiques représentatives de la science française et africaine. Il était démontré en effet à travers l'exemple des collèges d'experts de la CCTA ou de la FAO que les responsables politiques se rallient en général aux points de vue d'hommes de science considérés comme indépendants et objectifs. En décembre le Président de la République donnait son accord de principe.

3° - L'échec

Au début du mois de mars 1962 à la veille de la Conférence de Bangui de l'OAMCE, le ministre de la Coopération envoyait le texte définitif des statuts à chacun des Etats-Membres pour accord global par désignation d'un représentant au conseil d'administration de la Fondation dont le statut différait sur quelques points du projet antérieur. Elle pouvait être mise en place par adhésion de quatre Etats africains et malgache. La démission du Premier Ministre peu après l'empêchait de signer le texte préalablement

soumis au Conseil d'Etat. L'Elysée décidait d'attendre pour prendre une décision que tous les Etats intéressés eussent fait connaître leur position. Seuls quelques-uns répondirent de façon évasive.

Il ne pouvait en être autrement après l'erreur de procédure commise. La conception ayant finalement prévalu que toute négociation n'a de valeur en Afrique qu'entre chefs de gouvernement, on avait retiré toute initiative aux cinq fondateurs qui devenaient les instruments d'une opération politique. Leur crédit moral était effacé. D'autre part, l'acceptation globale d'un texte par désignation d'un représentant au conseil d'administration était peu appréciée. Le secrétaire général de l'OAMCE ne manqua pas de le souligner dans une note aux chefs de gouvernement et d'Etats-Membres de l'Organisation. Les laissant juge d'une procédure qui ne faisait place à aucune discussion, et de statuts à l'élaboration desquels ils n'avaient pris aucune part, il relevait la hâte de cette décision au moment même où l'OAMCE prévoyait la mise en place d'un Comité de la Recherche scientifique et technique. Il leur proposait donc de réserver leur réponse jusqu'à la conclusion des travaux du Comité. Il y était effectivement présenté un contre-projet.

Section II Le contenu des projets

Il était prévu que lors de leur adhésion, les Etats passeraient avec la Fondation une convention bilatérale qui déterminerait les principes de répartition des charges financières et prévoierait le mode de dévolution à la Fondation des biens indispensables à l'accomplissement de sa mission. Or la France écartait le principe communautaire qui devait inspirer la construction tant dans le cadre institutionnel que conventionnel, dans la gestion comme dans les moyens de la Fondation. A une prépondérance institutionnelle répondait une sauvegarde conventionnelle.

A - Les statuts de la Fondation :

La prépondérance institutionnelle de la France.

Elle prend un aspect scientifique et se révèle en particulier dans la composition et les attributions du conseil d'administration : avant même que toute parité soit réalisée entre la France et les bénéficiaires groupés, les fondateurs (c'est-à-dire des organismes scientifiques français) peuvent engager la Fondation au titre des mesures transitoires.

Ces deux caractéristiques fondamentales du projet heurtaient de front les Africains. Lors de la réunion du Comité scientifique de l'OAMCE à Douala en mai 1962, le Dahomey présentait un projet de Fondation Africaine et Malgache pour la Recherche Scientifique et Technique (FAMREST) qui, reprenant terme à terme le projet français, éliminait cette mainmise. Il faisait régir la Fondation par le Droit international. Il accordait une constante majorité afro-malgache au Conseil en supprimant les "mesures transitoires". Ce projet au dire de sa note de présentation répondait à un certain nombre de préoccupations:

"a) instaurer une étroite collaboration entre tous les chercheurs travaillant en Afrique, afin d'éviter une dispersion de la Recherche, coûteuse et préjudiciable à son efficacité.

b) Substituer à des aides bilatérales une globalisation de l'aide étrangère. Ce qui éviterait aux Etats bénéficiaires un sentiment trop vif de dépendance envers tel ou tel partenaire.

c) Définir un programme commun de Recherche en Afrique et Madagascar, ce qui constituerait un pas en avant dans la voie de l'Unité africaine".

" En résumé, conclut le texte, le projet présenté par le Dahomey assure l'efficacité de la recherche en ouvrant largement la Fondation à la coopération internationale, mais il laisse aux Etats africains et malgache la direction effective de la politique commune de la recherche scientifique et technique qu'ils entendent mener".

Le projet se fondait sur deux tendances pour justifier de son réalisme : la cohésion de l'Union Africaine et Malgache (UAM) qui allait s'affermissant, la largeur de vues du Général

de Gaulle qui voulait dégager l'aide française de sa "guangue colonialiste". Quoique très bien accueilli, il n'était cependant pas retenu en raison surtout des réticences que manifestèrent certains Etats à remettre à la Fondation l'utilisation de stations considérées comme essentielles sur leur plan national.

Les deux textes de Fondation, français et africain, étaient directement inspirés du premier projet français ; nous procéderons à leur étude d'ensemble.

De façon significative, l'institution française est devenue Fondation internationale pour le Développement de la Recherche scientifique -FIDERES-. Son Conseil se compose d'abord des fondateurs, c'est-à-dire des Directeurs de grandes institutions scientifiques (2). Il n'en est pas question dans la FAMREST. A ces fondateurs s'ajoutent des représentants d'un Conseil scientifique.

Le gouvernement de chaque Etat "intéressé aux travaux" de la FIDERES désigne un représentant à son Conseil d'administration car la Fondation a l'ambition de centraliser toute l'aide scientifique au tiers-monde. La FAMREST est avant tout afro-mal-gache. Quoique ouverte, elle n'en préserve pas moins une constante majorité africaine, par pondération des votes.

Les textes sont identiques dans la mention des attributions des conseils d'administration. Le projet africain élimine les dispositions selon lesquelles dès l'entrée en vigueur des statuts, le président du conseil est désigné à la majorité absolue et jouit des droits et prérogatives attachés à cette fonction jusqu'à ce que le Conseil soit composé de dix membres. Possédant

(2) CNRS; Institut national de la Recherche agronomique -INRA ; Museum ; Institut Pasteur ; IEMVT.

un représentant auquel s'ajoutent les cinq fondateurs, la France serait majoritaire pendant la mise en place de l'institution pour laquelle l'adhésion de quatre Etats africains suffit.

B - Les moyens de la Fondation :

la sauvegarde conventionnelle.

La FIDERES devait négocier avec chaque Etat membre le transfert en toute propriété ou la simple gestion des établissements affectés à la recherche. A la demande du Président de la République, la France ne devait confier à la Fondation que la seule gestion de ses centres situés dans les territoires et départements d'outre-mer. Les établissements intéressés auraient été scindés : la base arrière de l'ORSTOM rattachée au CNRS, les Instituts situés dans les territoires et départements érigés chacun en établissement public et liés par convention avec la Fondation afin de leur préserver une vocation territoriale nettement affirmée. C'était donc de retenir la solution contre laquelle la France voulait lutter en Afrique. C'était d'autre part considérer que le développement de la recherche outre-mer est le prolongement naturel des activités scientifiques des organismes de recherche en zone tempérée. (3)

(3) Ainsi le personnel scientifique de l'ORSTOM aurait constitué un "corps missionnaires" rattaché au CNRS. Les membres de ce corps de coopération scientifique devenu contractuel auraient été astreints à un temps de service outre-mer par engagement à long terme ; en retour ils auraient bénéficié des avantages de la fonction publique : garantie d'avancement et de remplacement après le service outre-mer et retraite. La direction de la fonction publique contestait fort cette formule de "fonctionnaires contractuels"...

CONCLUSION

Certes l'évolution de la conjoncture politique permet de penser que le problème du patrimoine ORSTOM sera posé tôt ou tard. Il est certain que les Africains veulent avoir leur propre organisme de recherche et qu'ils ne peuvent l'édifier par eux-mêmes. La nécessité de préserver cet instrument de l'influence française commandait de s'attacher à l'élaboration d'une nouvelle formule, de faire en sorte que les centres de recherche, quoique africanisés, continuent de fonctionner dans le cadre de la science française. La solution préconisée pouvait être excellente en 1960 encore, elle paraissait être une mauvaise parade en 1961 déjà. (4) Les gouvernements africains dans leur majorité ne se souciaient plus de revendiquer les immeubles, sachant que la recherche exige autant la présence continue d'hommes qu'elle impose la permanence de moyens matériels. La possession d'une infrastructure n'avait aucune signification réelle à défaut de chercheurs de leur nationalité ou étrangers. C'est pourquoi même à Tananarive, les Africains loin de soulever le problème général des biens ORSTOM ont été préoccupés avant tout de perfectionner davantage l'outil qui doit répondre à deux impératifs : accroître et planifier davantage la recherche. Il appartenait au Comité scientifique de l'OAMCE de susciter ce mouvement.

(4) A cette époque, le promoteur du projet lui-même disait que la Fondation était trop vieille de deux ans.

CHAPITRE II - LE REGROUPEMENT AFRICAIN PAR BIPOLARISATION :

Le Comité de la Recherche Scientifique et technique de l'OAMCE.

La création de l'OAMCE avait un but économique. À ce titre l'association retenue par les Etats signataires est plus étroite qu'en matière politique. Un véritable organisme est créé avec sa structure et ses organes propres. L'article 19 du traité signé le quatre février 1961 à la suite de la conférence interafricaine de coopération économique de Dakar prévoyait un comité de la recherche scientifique que définit ultérieurement un protocole annexe proposé par le Gabon à la Conférence de Tananarive de septembre 1961 (1). Sont membres du Comité les parties au traité, qui toutes ont signé les conventions de coopération scientifique avec la France.

La recherche suivit le même processus que l'économique. Ce dernier bien qu'il exige une intégration plus poussée que le politique n'a pu cependant être dissocié de ses exigences, comme le montre l'éclatement de l'Organisation. La liaison de l'économique et de la recherche est évidente. Cette dernière exige à son tour une intégration plus poussée. De là, toute l'évolution du comité scientifique : insuffisant à réaliser les buts qui lui étaient impartis, il a suivi la même voie que les autres secteurs. Pourtant il ne lui était fixé de rôle que technique et prévisionnel par son Directeur :

(1) Le problème de la recherche n'avait été qu'effleuré lors de l'élaboration de l'OAMCE en Janvier 1961. A Tananarive, seul un Ministre de Côte d'Ivoire demanda que la recherche fût isolée dans l'article 4 des paragraphes à caractère proprement économique et que le comité de la recherche fût nettement distingué du comité de Développement économique et social.

" Si l'OAMCE peut jouer un rôle scientifique déclarait-il, c'est précisément dans l'harmonisation des ressources existantes en personnels, bases et moyens, en accroissant la portée des travaux au plan des grandes régions grâce à des programmes coordonnés". (2)

Par delà la coordination instantanée dans la gestion des programmes et moyens d'action, le Directeur du Comité envisageait, "la prévision d'une action à long terme dont il fallait concevoir la signification, le but, la marche progressive" (3).

§1 - La faiblesse institutionnelle du Comité

Le traité instituant l'OAMCE a prévu des moyens d'action qui constituent de véritables prérogatives de l'Organisation en tant que telle. Elle "peut entreprendre des réalisations communes sur fonds communs lorsqu'elles sont nécessaires à une échelle plurinationale" (art 4) . A cet égard, "elle peut négocier au nom de chacun des Etats-Membres avec des organismes ou des pays tiers".

Mais l'harmonisation des exigences diverses sur le plan africain et malgache que devrait réaliser le Comité implique, pour avoir une signification, l'abandon des prérogatives dont sont dotées les structures scientifiques d'Etats-Membres au profit d'un organe ayant un pouvoir de décision autonome. A l'évidence ce ne pouvait être l'OAMCE. Les nouveaux États sont trop jaloux de leur souveraineté naissante pour être disposés à en abandonner la moindre parcelle.

Si dans les considérants du traité les cocontractants se déclarent désireux d'harmoniser leur politiques économiques et

(2) OAMCE N° 2, mars 1963

(3) OAMCE N° 6

apporter ainsi ^{une} contribution à l'accroissement de la solidarité africano-malgache, c'est à un niveau élémentaire et par conséquent sans portée. Certes, selon l'article quatre du traité, "pour son action l'organisme utilise tous les moyens à sa disposition et notamment... la coordination des programmes africano-malgaches de recherche scientifique et géologique pouvant aller jusqu'à la création d'instituts pluri-nationaux et la coopération avec les instituts étrangers ou internationaux". Mais, déclarent les considérants, "il n'y a pas lieu à l'heure actuelle, de procéder à la création d'un organisme à caractère supra-national comportant désaisissement de souveraineté, puisque la réalisation desdits objectifs peut être obtenue par une action concertée respectant la personnalité politique des Etats, menée à leur initiative et sous leur responsabilité".

Les conséquences se déduisent nettement quant aux pouvoirs du Comité : ils sont inopérants. Cet organe n'est qu'une conférence au rôle purement consultatif : ses avis et recommandations sont pris à la majorité des deux-tiers avant d'être transmis à l'organe suprême, le Conseil qui statue à l'unanimité.

Sa faiblesse fut assez vivement ressentie pour que des propositions de renforcement aient été faites,

a)- Les tentatives de renforcement du Comité, condition préalable à une action effective n'ont abouti : la septième recommandation de Douala prise à l'initiative de Madagascar demanda "que des moyens matériels suffisants soient mis à sa disposition et en particulier qu'un service de documentation et un secrétariat lui soient adjoints. Ce service constituerait l'ébauche d'un organe de coordination compétent auprès du Directeur de la Recherche scientifique". L'idée d'un fichier central indiquant les recherches en cours était reprise à Paris par le Rwanda ; malgré l'intérêt qu'elle suscita, elle était abandonnée en raison de l'am-

pleur des moyens qu'exigeait sa mise en oeuvre et son entretien. Il apparaît en outre à la lecture du compte-rendu de la deuxième session que le questionnaire type distribué en application de la sixième recommandation de Douala n'a été que très imparfaitement rempli .

b)- L'organisation d'instituts de recherche interétatique qui semble être l'aboutissement naturel d'une coordination effective, quoique envisagée favorablement, faisait naître chez certains la crainte que certains Etats ne fussent trop prépondérants en raison de la disparité des moyens de recherche, "que la centralisation des moyens de recherche chez les uns n'entraîne la "vassalisation" des autres".

3° - Dans ces conditions la recommandation de Douala présentée par le Sénégal n'est qu'une pétition de principe ; elle demandait la création d'une organisation scientifique autonome commune aux Etats membres de l'OAMCE (5).

Quoique cette recommandation soit une réponse à la proposition d'internationalisation de l'ORSTOM, il n'en demeure pas moins qu'elle contredit la 7° recommandation visant non à transformer mais à affermir le Comité. D'une façon générale, il ressort de ces débats le manque de perspective d'ensemble sur la Recherche, comme l'absence d'unité, d'originalité et de précision dans sa conception. La tentative d'unification est prématurée à défaut de cette "affectio societatis" qui en est le substrat.

§2 - La portée réduite de ses travaux

La portée réduite des réunions du Comité n'est que l'expression de ce manque d'unité même sur les points qui pourtant font l'unanimité. Ces réunions ont suscité plus d'antagonisme

(5) cf. page annexe , infra

qu'elles n'ont permis une harmonisation des intérêts. Elles ont été caractérisées d'abord par la faible participation des Etats : neuf sur douze à Douala, neuf sur quatorze à Paris ; en second lieu par la faible portée des débats : en ont été écartés les problèmes ayant une incidence politique directe comme ceux qui intéressaient le financement et l'ORSTOM. Il s'en est dégagé une commune volonté sur deux points.

1 - Africaniser la recherche par la formation accrue de chercheurs et techniciens est devenu une constante préoccupation. Deux recommandations en font état :

- N° 3 de Douala. "Le Comité...conscient de la gravité des problèmes posés par la formation des chercheurs à l'échelon national, soucieux d'obtenir dans ce domaine des résultats dans les plus brefs délais, recommande au Conseil de l'OAMCE:
 - . l'établissement d'un plan des besoins en effectifs spécialisés : chercheurs et techniciens des Etats de l'OAMCE ;
 - . l'inventaire des possibilités de formation actuellement offertes par les Etats-Membres ou par les organisations internationales et nationales, éventuellement la création de moyens de formation communs aux Etats de l'OAMCE".
- N° 5 de Paris. "Le Comité de la Recherche scientifique... conscient de la nécessité de disposer d'un personnel de Recherche hautement qualifié, souhaite qu'une proportion plus importante de bourses d'études soit attribuée aux jeunes se destinant à la Recherche scientifique et technique, recommande aux Etats-membres de veiller à ce qu'un soin particulier soit apporté à la formation du personnel de Recherche.

Cependant il ressort des débats la volonté de maintenir des liens privilégiés avec la France dont l'aide est considérée comme la plus souple et la plus importante de toutes celles qu'ils peuvent recevoir de l'extérieur. C'est ainsi que les représentants africains et malgaches ont spontanément manifesté à Paris leur satisfaction pour les résultats de l'ORSTOM et des Instituts spécialisés dans leur déve-

loppement culturel et économique. Ils ont particulièrement apprécié l'efficacité de l'action de l'ORSTOM dans la formation des chercheurs. Ce satisfecit prenait d'autant plus de relief que l'action des experts internationaux suscitait de leur part les critiques les plus vigoureuses ;

2 - planifier davantage la recherche eu égard à leurs faibles moyens, à l'urgence des problèmes et la multiplicité des niveaux et variétés d'intervention. C'est dans cette perspective qu' a été prises la sixième recommandation de Douala :

. "Le Comité de la Recherche scientifique et technique... soucieux d'assurer dans les plus brefs délais une coordination réelle entre organisations scientifiques et Etats-Membres de l'OAMCE ; demande au Comité de la Recherche scientifique de l'OAMCE de faire établir dans les meilleurs délais par chaque Etat-membre le répertoire et le bilan des organisations scientifiques internationales, régionales ou nationales oeuvrant dans chaque Etat ; suggère que le questionnaire préparé par les soins du Comité soit à cet effet diffusé aux Etats".

La deuxième recommandation de Paris lui répond qui demande la création de comités nationaux de coordination de la Recherche là où il n'en existe pas encore, de même la quatrième selon laquelle "toutes les études entreprises dans les différents Etats soient systématiquement communiquées aux responsables nationaux".

Les débats firent apparaître le désir unanime de n'avoir plus "qu'un seul interlocuteur valable parlant au nom des Etats-membres pour les organismes de recherche". Les Français approuvèrent ce désir qu'il leur fût présenté "un programme coordonné de recherches avec besoins et urgences classifiées" (CAMUS). Mais par delà les vœux, les Africains ont jusqu'à ce jour refusé d'en accepter les conséquences comme d'en réunir les conditions.

ANNEXE I : I^o recommandation du Comité Scientifique
de l'OAMCE réuni à Douala

Le comité de la Recherche scientifique et technique...

- soucieux d'affirmer l'indépendance politique de leur Etat par la promotion économique, sociale, culturelle et scientifique,
- convaincu que l'accélération du progrès confère à la Recherche scientifique et technique une importance sans précédent,
- résolu à encourager le développement scientifique et technique des Etats membres,
- conscient de la nécessité de coordonner tous les travaux scientifiques réalisés en Afrique et à Madagascar, et conscient, d'autre part, que cette coordination ne peut être efficiente sans une mise en commun de moyens,
- Persuadé que la réalisation de ces objectifs exige une organisation autonome (souligné dans le texte) et efficace, qui, dans le respect de la personnalité des Etats, favorise et coordonne les initiatives,

1. Propose, en remplacement du Comité de la Recherche scientifique et technique: la création d'une "Organisation Africaine et Malgache pour la Recherche scientifique et technique" dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière,

2. Demande que cet organisme soit dirigé par un Conseil d'Administration groupant les responsables nationaux de recherches scientifiques et techniques et ayant pour but :

- l'élaboration et le contrôle des programmes communs de recherches ;
- la recherche des sources de financement pour l'exécution des programmes de recherche ;
- la conclusion avec tout Etat, toute organisation internationale ou toute personne morale qui désire coopérer avec elle des conventions ou accords nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;
- l'examen des possibilités d'instituer auprès des Universités Africaines et Malgache et des grandes Ecoles techniques, des Centres d'Etudes économiques et techniques appliquées.

Il se donne également pour tâche :

- de se saisir de toute étude entrant dans sa compétence et susceptible de développer la Recherche scientifique et technique en Afrique et à Madagascar et de promouvoir la formation des cadres nécessaires au bon fonctionnement des Instituts de Recherches ;

- d'approuver les règles générales concernant le recrutement, la gestion et la rémunération du personnel ainsi que des programmes de recrutement,

3. Suggère que le Conseil d'administration soit assisté d'un Conseil scientifique chargé d'études générales de synthèse et du contrôle de la coordination de la Recherche, groupant les commissions d'études elles-mêmes composées de spécialistes ou experts nationaux ou internationaux.

Un secrétariat général de l'Organisation serait chargé de l'exécution des décisions prises par le Conseil d'administration de l'Organisation africaine et malgache pour la Recherche scientifique et technique.

En conséquence, demande aux représentants des Etats membres de l'OAMCE de présenter cette recommandation à leur Gouvernement; et,

RECOMMANDE au Conseil des Ministres de l'OAMCE de le faire inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session".

SECTION ANNEXE : l'Organisation de l'Unité africaine

Les principes constitutifs de la Charte du vingt cinq mai 1963 sont les mêmes que l'OAMCE :

- 1° égalité souveraine de tous les Etats-membres ;
- 2° non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats ;
- 3° respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante".

Comme dans l'OAMCE, "article 20 : sont créées outre les commissions spécialisées que la Conférence peut juger nécessaires les commissions suivantes : ... scientifique, technique et de la Recherche". Ces commissions sont destinées à coordonner et harmoniser la politique générale des Etats-membres dans ces domaines.

La première session de la commission scientifique et technique de la recherche (CSTR) réunie en février 1964 à Alger en a défini "le mandat et les fonctions" tandis qu'un autre texte a posé les principes des politiques scientifiques nationales (6). Il est remarquable que des textes aussi généreux d'intention se placent dans un cadre national pour émettre des recommandations, si peu constructives au reste. On pourrait penser à les lire qu'il s'agit d'un avant-projet pour manuel de politique scientifique comme il peut en exister pour la planification économique. Assurément à ce niveau et dans une telle obscurité d'expression, l'unanimité est-elle réalisable.

Tout cela ne serait pas très sérieux si l'OUA, par

(6) cf les annexes II et III)

son ampleur comme par sa volonté "d'éliminer sous toutes ses formes le colonialisme de l'Afrique" (art 2 de la Charte) n'apparaissait à la différence de l'OAMCE, comme un utilisateur préférentiel de l'aide multilatérale et par conséquent comme un interlocuteur privilégié des organisations internationales.

Le Conseil exécutif de l'UNESCO lors de sa soixante septième session a approuvé le principe d'une collaboration avec la cinquième commission de l'OUA et invité du Directeur Général à conclure un accord avec l'OUA. La conférence de Lagos en Juillet-août 1964 fut conduite par l'UNESCO. Cette institution attachait la plus grande importance à cette conférence qu'elle préparera avec un soin particulier. Quarante deux Etats furent convoqués en qualité de participants, vingt neuf y furent représentés dont 18 d'expression française et 11 d'expression anglaise. L'UNESCO s'identifiant aux Africains ne voulut leur apparaître que comme un relai :

Mais l'UNESCO dans son action ne donne ni ne reçoit... Ce que nous avons en tête, c'est la mise en valeur, la découverte, la création de ce qui est déjà vôtre. L'étude, la conservation et l'utilisation des ressources naturelles offrent des possibilités quasi illimitées pour le développement et l'enrichissement du continent africain et l'UNESCO est prête à mettre tous les moyens dont elle dispose au service de cette grande entreprise. Dans les domaines capitaux de la politique scientifique et de l'organisation de la recherche scientifique, de la formation de personnel scientifique et technique, de la création d'instituts de recherche appliquée et de formation en matière de ressources naturelles, nous vous soutiendrons sans réserve dans toute la mesure de nos moyens."

"L'UNESCO ne peut cependant vous offrir que ce que vous pouvez réaliser vous-mêmes, en unissant vos efforts. Cette oeuvre sera la vôtre ; son succès dépendra de votre action, de vos décisions, de votre volonté et de votre résolution de progresser".
(7)

(7) Discours inaugural du Directeur-Général adjoint.

L'UNESCO escomptait des résolutions nettes engageant à sa suite les gouvernements africains. En fait aucune délégation n'avait pouvoir de le faire. Les délégations ont manifesté une réserve relative devant les propositions de l'Organisation. L'infléchissement qu'elle a du consentir à leur accorder a été sensible mais a toutefois conduit à l'adoption d'un "Plan de Lagos" dont l'existence apportera toute justification à la poursuite de l'action de l'Organisation auprès des Gouvernements. Les initiatives, recevant l'appui actif de certaines délégations comme la R.A.U. en ont inquiété d'autres. Certaines recommandations conformes aux vœux de l'UNESCO semblent avoir été adoptées à la faveur surtout de la grande confusion qui a caractérisée les débats.

CONCLUSION

L'OAMCE et l'OUA ont donc toutes deux institué un comité scientifique ce qui montre l'importance que les nouveaux Etats commencent d'attribuer à la Recherche. Mais ces organes s'appuient dans un cas sur la France, dans l'autre sur une organisation internationale.

L'exploitation des ressources naturelles est le fondement de l'intervention de l'UNESCO. C'est une notion extensive qui recouvre des ressources minérales, sous-marines, agricoles. L'Organisation s'appuie sur une idée-force qui l'assure de trouver une audience d'autant plus large qu'aucune définition ne vient préciser une notion dont la résonance politique n'est plus à relever. La souveraineté permanente des peuples sur les richesses naturelles est un corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. L'intervention scientifique internationale, que l'on ne peut suspecter d'être considérée comme le complément ou l'instrument d'investissements privés de "domination" ne porte nullement atteinte au droit de souveraineté permanent sur les richesses et ressources naturelles ; elle permet au contraire aux pays sous-développés de trouver en eux les moyens de leur "libération".

Seule, pensent certains, une organisation des Nations Unies qui est l'expression du tiers-monde peut prendre en charge cette intervention en s'appuyant sur des groupements régionaux complets. Elle assure de la parfaite authenticité et du désintéressement de l'action. Elle répond aussi à des considérations pratiques. Il est apparu que l'approche du problème devait être globale et se faire à l'échelle du continent tout entier. Mais cette action d'envergure doit se faire en respectant l'indépendance des Etats. C'est pourquoi chacun d'entre eux doit être pourvu au préalable de structures scientifiques propres.

L'indépendance scientifique est le premier leit-motiv de l'Organisation (8) qui se propose de porter son effort sur l'enseignement supérieur et la formation de personnel scientifique. Sur ce point donc, elle intéresse également les Etats d'Afrique francophone. Ce personnel nouveau ne pourra manquer de poser un jour le problème de son emploi ce qui pourra remettre en cause les structures d'accueil scientifiques francophones.

On peut se demander s'il sera toujours possible de concilier pour l'UNESCO moyen et objet du développement. L'effet de la recherche scientifique est moins d'unifier que de constituer de solides entités nationales en leur procurant les instruments économiques de leur affirmation. Déjà, note-t-on, "les grands ensembles politiques commencent à perdre leur homogénéité et leur indifférenciation du fait que les Etats prennent conscience de leurs ressources naturelles et humaines particulières ou inégales" (9).

Or, l'UNESCO s'adresse à un nombre tel d'Etats que, pour satisfaire leurs besoins communs, elle doit se tenir à un niveau d'intervention assez élémentaire. Il semble qu'il y ait une contradiction interne entre les nécessités techniques de la perspective retenue (développement des ressources naturelles) et le respect d'exigences politiques si diverses des unités composantes. Le succès de l'UNESCO est assuré si elle intervient pour susciter l'élaboration de structures scientifiques nationales, constituer des bureaux d'information ou former du personnel technique voire scientifique. (Mais dans ce dernier cas elle se heurtera probablement à la concurrence "bilatérale").

(8) Les rares revendications d'indépendance scientifique à Lagos ont été le fait de l'UNESCO et de quelques délégations africaines pour des raisons personnelles.

(9) J.Y. CALVEZ Nationalismes du tiers-monde R.F.S.P. 6.1965

ANNEXE II

Ière résolution du Comité Scientifique de l'O.U.A. réuni à Alger

"A - Il sera du ressort de la CSTR de s'occuper des moyens efficaces de coopération parmi les Etats-membres de l'OUA dans les domaines de la science et de la technologie. Dans la réalisation de ces objectifs, la Commission assumera spécifiquement les fonctions suivantes :

- a) examiner toutes les questions scientifiques et techniques qui lui sont soumises et qui sont relatives au développement général des Etats-membres et toutes autres fonctions qui peuvent lui être confiées par la Conférence des Chefs d'Etat et le Conseil des Ministres ;
- b) promouvoir la formation, le perfectionnement et l'échange du personnel scientifique et technique ;
- c) définir une politique scientifique et exécuter sur demande des Etats des programmes conjoints de recherche scientifique et technique ;
- d) promouvoir l'utilisation efficace des résultats de la recherche en vue d'accélérer le développement économique et social des Etats Membres (E.M.) ;
- e) traiter l'aide étrangère au profit des projets d'intérêt commun qu'elle appuie ;
- f) faciliter la diffusion de toute information à l'intention de ceux qui travaillent dans le domaine de la science et de la technique en Afrique ;
- g) entreprendre l'inventaire des ressources naturelles du continent et projeter leur utilisation efficace.

B - Dans l'exercice de ses fonctions, la Commission aura pouvoir de :

- a) créer ses propres organes consultatifs et exécutifs ;
- b) élaborer ses plans et programmes scientifiques et techniques ;
- c) organiser des conférences et des séminaires scientifiques et techniques ;
- d) créer des instituts de recherches et de formation et des centres d'information ;
- e) collaborer avec les organisations internationales scientifiques et techniques dans les domaines d'intérêt commun".

ANNEXE III2ème résolution du Comité Scientifique de l'O.U.A. réuni à Alger

"A - Etablissement d'une organisation scientifique nationale dans chaque Etats Membres (E.M.)

La commission, reconnaissant que le succès de son travail à l'échelle continentale doit se fonder sur l'organisation des activités scientifiques et techniques dans chaque E.M ; se permet de recommander que chaque E.M. crée aussitôt que possible une organisation nationale qui définirait la politique scientifique et coordonnerait les activités scientifiques du pays. Une telle organisation peut assurer la liaison nécessaire avec la CSTR et fournir les informations et les facilités scientifiques aux E.M.

B - Politique scientifique pour l'orientation des Etats africains.

La commission recommande particulièrement aux nouveaux Etats d'Afrique qui commencent à organiser, à l'heure actuelle, leurs institutions et leurs programmes que la politique scientifique des Etats-membres doit avoir pour objectifs :

- a) de faire les recherches de base destinées à fournir l'information nécessaire à une planification nationale à long terme ;
- b) de fournir l'information requise, destinée à permettre d'améliorer la santé de l'homme ;
- c) de fournir l'information requise destinée à permettre d'améliorer l'état sanitaire des animaux ;
- d) d'assurer ce qui est susceptible d'augmenter la production en produits nutritifs ;
- e) de développer et d'augmenter les matières premières requises pour les industries locales et pour l'exportation ;
- f) de fournir l'information requise pour créer de nouvelles industries et l'expansion de celles qui existent ;

- g) d'étendre l'application des radio-isotopes et de préparer un programme pour l'utilisation pacifique de l'énergie atomique ;
- h) d'évaluer les pratiques locales et les traditions, ainsi que les aspects économiques et sociaux de l'Afrique, de façon à apporter une aide valable en vue d'une transition efficace et pour un continent développé ;
- i) de déterminer des méthodes efficaces, destinées à assurer une formation en vue des objectifs scientifiques du Continent ;
- j) de coopérer dans des programmes de recherche internationale ;
- k) d'assurer un lien effectif entre la recherche et les services de développement, de façon à ce que les résultats des recherches soient utilisés efficacement ;
- l) d'assurer la possibilité de porter à la connaissance des chercheurs les résultats des travaux déjà effectués, ailleurs que dans les champs de recherche qui leurs sont propres ;
- m) d'assurer la présence d'un mécanisme d'évaluation constante des programmes de recherche scientifique " .

TITRE III ELEMENTS DE SOLUTION
DU FEDERALISME DE SUBSTITUTION AU FEDERALISME DE SUPERPOSITION

Il est risqué d'engager le débat autour de notions aussi discutées que celles de fédéralisme et surtout de fédéralisme fonctionnel. Aussi dès l'abord, nous tenons à préciser qu'il ne saurait être question un seul instant de s'engager dans la théorie juridique. Les termes utilisés ne le sont que comme concepts opératoires. Ils n'ont de signification que limitée au regard de l'exposé seul, ce sont des instruments d'analyse.

Bornons-nous à préciser que nous entendons le fédéralisme fonctionnel comme un fédéralisme portant sur un domaine limité. Alors que dans le fédéralisme politique, les intérêts généraux de nature diverse sont ressentis et rassemblés *ratione loci* dans le cadre d'une collectivité territoriale délimitée, le fédéralisme fonctionnel relève d'intérêts spécialisés intéressant *ratione materiae* des collectivités non nécessairement unies. Le processus de fédéralisation porte sur des compétences limitées. il est inutile de considérer si le fédéralisme fonctionnel n'est que technique, si l'intégration des ordres juridiques ne porte que sur des matériels techniques et procédés afférents d'exploitation ou gestion sans aborder le plan politique (1).

Nous envisagerons le fédéralisme fonctionnel de la recherche comme un désaisissement par des Etats, au profit d'une organisation commune, de leur compétence de souveraineté sur la recherche. L'organe communautaire attributaire de ces compétences

(1) HERAUD, "la C.E.D.", Revue de Droit public, 1952 p. 981

disposera désormais dans ce domaine d'un pouvoir normatif auquel se subordonnera l'Etat membre de la communauté. La notion de confédération s'applique aux cas où les décisions communautaires sont prises à l'unanimité ou lorsque les décisions étant prises à la majorité, l'Etat récalcitrant sera libre de s'y soumettre. Le fédéralisme emporte désaisissement réel de compétence, et, partant, la loi de majorité que complète l'impossibilité de s'opposer aux décisions fédérales. Le fédéralisme peut être plus ou moins intégré. Il est des compétences que les Etats-membres de la fédération continueront d'exercer exclusivement dans certains domaines ou conjointement avec l'Organisation fédérale (2). Il en résulte la superposition de deux ordres juridiques : de l'Etat-membre dans le domaine où il conserve des compétences exclusives ou mixtes et de l'Etat fédéral là où ce dernier intervient. Le principe fédéraliste est en effet de combiner les notions de participation et d'autonomie. On a pu dire que le fédéralisme utilise la liberté pour fonder l'autorité. Il permet de maintenir un minimum de cohésion en respectant les particularismes locaux. Il s'est développé là où la nécessité est apparue de réaliser une association entre collectivités dont un certain nombre de valeurs, d'intérêts de besoins ou d'exigences sont communs. Cette union s'oppose à l'unité, à la fusion qui relève de l'Etat unitaire ; dans ce cas, l'autonomie s'analyse au plus comme une décentralisation.

Il en résulte que le fédéralisme connaît une gamme infinie de situations concrètes en mêlant à des degrés divers les lois de participation et d'autonomie. Il évolue d'abord entre un ordre de juxtaposition et de superposition selon qu'il se réalise sous l'aspect confédéral ou proprement fédéral. Mais le fédéralisme peut être un instrument de centralisation lorsque une des

(2) Le terme d'organisation sera utilisé comme synonyme d'Etat fédéral par opposition à Etat-membre dont nous conservons l'appellation.

collectivités participantes prédomine : cet Etat-membre tendra à se confondre avec l'Etat fédéral dont il utilisera les procédés normatifs à son profit. Le fédéralisme évolue donc également entre un ordre de juxtaposition et de substitution. Cette "équivoque du fédéralisme" n'est pas récente : le fédéralisme prussien de 1867 en relève par exemple. Mais elle a pris toute son ampleur dans le phénomène colonial. On a noté que, devant les obstacles, la tendance assimilatrice s'est repliée sur le fédéralisme (3). On a pu ainsi opposer les conceptions fédéralistes de la métropole et de l'outre-mer à la Libération que symbolisent les noms de CAPITANT et de SENGHOR :

"Quoiqu'il en soit, étant donné les deux besoins auxquels répond le fédéralisme, il est naturel que la métropole cherche à mettre l'accent sur l'unité, la nécessité d'une organisation hiérarchisée, tandis que les pays d'outre-mer s'efforcent d'obtenir le maximum d'autonomie..."

"L'opposition qu'on peut ainsi noter entre les deux tendances du fédéralisme se répercute de façon concrète sur les structures fédérales. La métropole s'efforcera de conserver le maximum de compétences pour la fédération, ce qui diminue d'autant les compétences des collectivités fédérées. En outre et surtout, elle aura tendance à s'assurer une situation prédominante dans les institutions fédérales. Enfin, la tentation sera grande de maintenir un certain contrôle même dans le domaine réservé aux Etats-membres de la fédération. On aboutit ainsi à un fédéralisme inégalitaire ou à un pseudo-fédéralisme. Il n'y a, en effet, de fédéralisme véritable que si l'égalité, juridique et fonctionnelle, est assurée entre les collectivités fédérées au sein de la fédération." (4)

(3) LACHARRIERE, "L'évolution de la communauté franco-africaine A.F.D.I. 1959 p. 9

(4) GONIDEC Droit d'outre-mer T. I, p. 347

La recherche scientifique connaît le même problème. Il est aisé de transposer au niveau de ce fédéralisme fonctionnel les options que connaît le fédéralisme politique. Le fédéralisme de l'OAMCE ou de l'OUA est de juxtaposition, un pseudo-fédéralisme au même titre que le fédéralisme de substitution de l'Union française. Le principe d'autorité l'emporte sur celui d'autonomie ici et au profit d'une collectivité membre : le déséquilibre des forces est trop important pour qu'il en soit autrement. Mais l'équivoque risque de devenir trop dangereuse ou désagréable pour que l'on ne songe à construire un fédéralisme de superposition.

CHAPITRE I LE FEDERALISME DE SUBSTITUTION

Incontestablement, on retrouve dans la recherche les traits classiques du fédéralisme : autonomie des Etats-membres, participation aux institutions communes. Mais ce fédéralisme dont relève surtout la recherche appliquée, est inégalitaire sur le plan normatif et aboutit à une simple décentralisation de l'exécution. Ici comme ailleurs, "la Communauté apparaîtra encore plus fortement comme un système de planètes gravitant autour d'un astre, la France étant le centre et le pôle attractif" (5)

Section I - Les éléments de fédéralisme

La loi d'autonomie est présente. L'adhésion aux institutions fédérales est libre. C'est un fédéralisme volontaire, d'autant que la sécession est possible en droit : le traité d'association (les conventions générales de recherche) est conclu pour

(5) BORELLA "Le Fédéralisme dans la constitution française de 1958", A.F.D.I. 1958 p. 670

une période de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction. Cette faculté relève davantage des systèmes confédéraux car elle permet le retrait pour se dispenser de respecter les normes fédérales. Mais en l'espèce, elle est soumise à un préavis de deux ans et elle met les Etats-membres dans la même situation que les Républiques fédérées de l'URSS : reconnue en droit, cette faculté est en fait impossible à mettre en oeuvre (6). D'autre part, l'instrument d'adhésion est bilatéral. Mais nous ne nous y arrêterons pas car il n'est tel que formellement (7). Les Etats-membres disposent en outre de la faculté d'autoorganisation. L'autonomie constitutionnelle leur est accordée depuis 1956 par le droit qui leur a été reconnu de déterminer librement quels seront leurs propres institutions (conseils de recherche).

La loi de participation s'exprime d'abord dans la règle de la majorité dans la prise de décision, et non de l'unanimité comme dans les confédérations. Mais on relève un double déséquilibre.

En recherche fondamentale et parfois en recherche appliquée, les Etats-membres sont représentés dans une assemblée consultative (le Conseil supérieur de l'ORSTOM) à l'exemple de l'Assemblée de l'Union française organe consultatif où la métropole prédominait ou du Sénat de la Communauté dans la Constitution de 1958 dont le nombre de délégués par Etat est fonction "de sa population (un par Etat-membre) et des responsabilités qu'il assume dans la Communauté" (art 63). Ailleurs, la situation des Etats-membres est comparable à celle qui était faite à l'Union française dans l'Assemblée nationale de la République française : il n'existe

(6) cf supra Préliminaire, chp. 1

(7) cf supra: Introduction de la deuxième partie

par d'organe propre, le pouvoir de décision se réduit à peu de chose en raison de la disproportion de représentation. Le fait prend de l'importance quand on sait que le Président de la Fédération est l'élu du Parlement (conseil d'administration des associations).

La répartition des compétences entre Etats-membres, Etat fédéral est l'inverse de ce qui est généralement retenu en matière de fédéralisme où les compétences locales sont de règle et les compétences fédérales l'exception. Ici les assemblées locales n'ont de compétence que mixte et au profit de l'Etat fédéral. Ce dernier dispose d'un pouvoir complémentaire en matière d'élaboration de la recherche et la loi d'Etat-membre n'est valide que si elle est compatible avec la loi fédérale. La fédération dispose en outre d'un contrôle d'opportunité dans le financement(8).

On peut dire pour conclure sur cette communauté fonctionnelle, ce qu'on a dit de la Communauté ; "la Communauté est plus qu'une Confédération, moins qu'un Etat fédéral" (9). Mais l'expression prend un sens différent si l'on considère la réalisation des décisions fédérales.

Section 2 - Les éléments de décentralisation

A - L'organe gouvernemental est exceptionnellenent l'élu de l'assemblée (dans les cinq Instituts de recherche constitués sous forme d'associations). Le plus souvent, les chefs de l'exécutif (Président et directeur) sont nommés par l'Etat-membre prépondérant dont ils ont la nationalité. C'est la même situation

(8) cf supra partie II titre I

(9) PRELOT, in BORELLA art cit AFDI 1958 p. 668

que l'Allemagne de 1867 où le Chancelier d'Empire devait être le Premier Ministre de Prusse. Le fait prend d'autant plus de relief que ces organes sont à la tête d'un exécutif unifié. Dans la recherche outre-mer il n'est pas d'administration fédérale médiate : l'administration toute entière relève de l'Etat fédéral, c'est-à-dire de l'Etat-membre prédominant. Le représentant local de l'exécutif (chef de centre) est nommé par le Président comme les gouverneurs d'Etat au Venezuela. Ce chef local n'est cependant pas tout à fait irresponsable : il est localement agréé avec son personnel pour des périodes fixes (deux ans); il rend compte de sa gestion devant les assemblées locales. Si elles ne peuvent le mettre en minorité, elles disposent cependant de moyens de pression suffisants pour l'écarter au besoin.

Le financement des activités communes se fait par contribution des Etats-membres. Ce procédé de contributions matriculaire est commun aux confédérations mais demeure parfois encore utilisé dans les Etats fédéraux.

B - On peut dire que les organismes agissent comme agents internationaux en même temps que comme agents nationaux. Le degré d'internationalisation des établissements est dans ces conditions des plus limité. On est en présence d'établissements publics internationaux à l'état embryonnaire ou relativement peu évolués.

Selon la définition de H.T. ADAM, un établissement public international est "un organisme à vocation spécialisée doté d'un régime international ou communautaire, pourvu des pouvoirs et moyens autonomes et destiné, soit à faire des prestations à des particuliers, soit à réglementer l'usage par ces derniers, du domaine public étatique ou interétatique" (10). Quant au but

(10) ADAM, Les organismes internationaux spécialisés, t.1 1965

des établissements de recherche outre-mer dans l'ordre international, il vise à satisfaire l'intérêt général de la collectivité des Etats associés de la Communauté scientifique. Leur situation est comparable à celle de l'Institut franco-allemand de Saint-Louis poursuivant "des recherches et études tant scientifiques que techniques dans le domaine de l'armement pour le renforcement de leurs défenses communes" (Préambule de la convention du 31 mars 1958) ou à celle de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire créée par la convention de Paris du premier juillet 1953.

Dans la hiérarchie des établissements internationaux, les établissements publics et société d'Etat français de recherche peuvent s'apparenter à la catégorie des établissements nationaux à cahier de charges international, selon la théorie de ADAM. En relèvent les projets DRAGON et HALDEN de réacteurs atomiques, réalisés et gérés par des établissements anglais ou norvégien. L'exécution d'un programme international de recherche est confié à un établissement national qui conserve personnalité morale, nationalité et législation d'origine. Les pays propriétaires des réacteurs en assurent l'exploitation sous leur seule responsabilité. Le travail est donc exécuté par un établissement public étatique pour le compte de plusieurs Etats. Seul le programme est international ou plutôt internationalement défini. A cet effet, une volonté commune, un pouvoir international s'exprime au sein des instances de direction. On peut appliquer ce schéma aux organismes publics de recherche appliquée (C.T.F.T. et I.E.M.V.T.) dont les programmes sont localement élaborés. On pouvait l'utiliser à l'ORSTOM d'avant 1960 lorsque ses programmes de recherche étaient d'abord concertés dans les comités de recherche institués auprès de chaque centre outre-mer. Mais actuellement, la France seule décide. D'ailleurs, il est difficile de dire que l'ORSTOM dispose de l'autonomie nécessaire pour mériter la qualification même extensive d'établissement international.

Il en va différemment pour les associations dont l'internationalisation progresse d'un degré car elle se complète précisément d'une certaine autonomie. On pourrait presque les assimiler à des établissements nationaux à statut international. Alors que le cahier de charges international ne concerne que l'activité et le commerce de l'établissement national, le statut international affecte l'exploitation de l'établissement, voire sa propriété. En l'espèce, la participation des intéressés est garantie par les conventions générales de recherche, les Etats étrangers ont voix délibérative au conseil des associations. Mais ce pouvoir est discrétionnairement accordé et organisé par la République française ; si les conventions garantissent ce droit de représentation au conseil d'administration pour tous les organismes, les statuts des établissements publics ne l'accordent pas. Quoiqu'il en soit, les Etats-membres participent à l'élection du Président des associations qui ne doit rien aux autorités françaises. Les programmes de recherche sont élaborés, financés et leur exécution conjointement contrôlés. Une convention internationale garantit cette participation aux Etats qui mettent souvent des installations à la disposition de l'établissement communautaire.

L'internationalisation n'est pas telle qu'elle fasse de ces organismes des établissements internationaux proprement dits ou même des établissements internationaux à statut national. Le projet de Fondation internationale de recherche scientifique (11) relevait de ce dernier cas. Dans ces organismes créés par convention internationale, l'application de la loi nationale est subsidiaire mais substantielle : l'emprise de la loi nationale est quotidienne alors que celle de la convention est occasionnelle. En relève l'EUROFIMA, Société européenne pour le financement du matériel ferroviaire, créée en 1955. La constitution de cette

(11) supra partie II, titre II

société anonyme du droit suisse a été réalisée, non par l'entrée en vigueur d'une convention internationale, mais par l'accomplissement des actes prévus dans la législation helvétique. La société est internationale par sa composition, par la condition juridique de ses opérations, par certaines dispositions statutaires. Mais quelques unes d'entre elles sont subordonnées dans leur modification à l'accord unilatéral du gouvernement helvétique.

De ce panorama, il résulte que la France agit par doublement fonctionnel, procédé élémentaire et incertain de réalisation de l'ordre international même limité au domaine scientifique, et à un nombre restreint d'Etats. On a pu dire du doublement fonctionnel qu'il est,

"la raison de la carence de l'ordre juridique international sur le plan institutionnel. C'est parce que l'ordre international ne possède pas ou possède peu d'institutions spécialement chargées de remplir les fonctions inhérentes à la vie de tout organisme social, que les organes dépendent formellement d'autres ordres sociaux, occupent les places laissées vacantes dans la structure sociale de l'ordre juridique international et assument en collaboration les uns avec les autres ou individuellement, dans la limite de leurs pouvoirs effectifs, les fonctions de législation, de juridiction et d'exécution internationales dont l'exercice est imposé par l'existence du fait social international. A côté des fonctions en vue desquels ils ont été plus spécialement institués par leurs ordres juridiques respectifs, les organes des ordres internes se saisissent ainsi en fait des fonctions qui, normalement, auraient dû être exercées par des agents de l'ordre juridique international...

Mais dans la mesure du possible, l'occupation des compétences internationales par les organes internes devrait faire place à la constitution d'organes propres à l'ordre international. A défaut, il s'agirait de façonner la technique des relations internationales et d'en interpréter les solutions de manière à soumettre les organes internes, lorsqu'ils agissent en qualité d'agents de l'ordre international, à l'emprise politique et psychologique, non de leurs ordres nationaux, mais de la société internationale". (12)

(12) KOPELMANAS : "La théorie du doublement fonctionnel et son utilisation pour la solution du problème dit des conflits de loi"; Mélanges SCHELLE T.2 1951

Présentée sous un aspect fédéral, l'organisation actuelle de la recherche apparaît comme nécessairement transitoire. On sait ce qu'il est advenu de la Communauté de la constitution du quatre octobre 1958. Il ne faut guère s'illusionner sur l'espérance de vie de la communauté scientifique. Des forces disruptives trop puissantes sont en oeuvre pour que la situation n'évolue pas. Le temps de répit ne doit pas servir à justifier un contentement béat devant des solutions boiteuses ; il doit être mis à profit pour élaborer une organisation qui, adaptée à un nouveau contexte politique, préserve les intérêts légitimes de la France et les intérêts impérieux de la Science.

Il faut saluer les tentatives d'internationalisation de la France et regretter leur étroitesse. Chose curieuse, elles ne concernent que la recherche appliquée, secteur le moins coûteux, instrument privilégié de la présence française, celui enfin dont l'organisation satisfait ses destinataires. Les conditions de cette internationalisation expliquent le paradoxe. En Janvier 1963, le ministre de la Coopération exprimait son désir de voir les organismes de recherche appliquée s'engager dans la voie d'une certaine "européanisation". Il insistait toutefois pour que cette ouverture ne remît en cause, de quelque manière que ce fût, la structure juridique strictement française de ces organismes. Il parut immédiatement qu'il était difficile d'obtenir la création d'un ou plusieurs organismes européens dont les Instituts français prendraient l'initiative et au sein desquels ils pourraient s'assurer d'une certaine autorité, compte tenu de leur longue expérience et de leur spécialisation unique en Europe. Il fallait en outre relever la rareté des correspondants valables en tant que centres techniques spécialisés dans les pays de la Communauté européenne.

Dans ces conditions, il était décidé de procéder progressivement et empiriquement. Le Ministère de la Coopération

acceptait que les Instituts renforcent les contacts avec les personnalités scientifiques européennes, les rendent plus fréquents et les officialise en quelque sorte en organisant au siège social de chacun des organismes des colloques. Chaque Institut organisa avec succès en 1964 sa réunion internationale pour étudier en commun un problème donné, en suivre l'évolution et aboutir dans ce domaine précis à une coordination des recherches sur le plan européen. À cet effet chacun d'eux reçut le secrétariat permanent du problème étudié. Les Instituts pensèrent se présenter ainsi vis-à-vis de la Communauté européenne comme ayant déjà réalisé dans les faits une certaine européanisation en s'assurant du concours de personnalités scientifiques européennes pour étudier d'importantes questions. L'intérêt est évident au moment où une nouvelle convention d'association des Etats francophone d'Afrique a été signée avec la C.E.E. en décembre 1962. Il l'est d'autant plus que, à la suite de cette convention de Yaoundé l'effort du Fonds Européen de Développement doit se porter sur la diversification des cultures.

Cette internationalisation semble avoir un fondement commercial et de ce fait ne concerne pas l'ORSTOM. Cet organisme, semble autant préoccupé de représenter la Science, ce dont il faut le féliciter, que la France, ce qui paraît plus contestable. Il affirme sa vocation scientifique dans le tiers-monde avec un budget de cinquante millions et un effectif de quelques trois cents chercheurs répartis dans une vingtaine de centres et sur quelques millions de kilomètres carrés (13). Autant dire que c'est une goutte d'eau. Dès lors, on est placé devant un dilemme : ou bien

(13) À ce propos, on ne peut s'empêcher de penser à certaine fable : la République française, voudrait-elle se faire aussi grosse qu'un boeuf pour absorber les besoins du tiers-monde, n'en demeurera pas moins grenouille...

se résigner à n'accorder à ces pays qu'une aide dérisoire, ce qui les conduira à tourner leurs regards ailleurs ; ou bien faire un effort énorme qui, en matière scientifique, ne justifierait nullement l'exclusivisme français et serait un tonneau des Danaïdes.

Il n'est pas d'autre issue que le traitement international pour la recherche. Ce n'est pas en fermant les yeux devant la réalité et en distribuant à la recherche outre-mer quelques miettes de son budget que la France répondra aux formules de l'UNESCO, protégera son avoir, et affirmera sa présence scientifique dans le tiers-monde. La science est le domaine privilégié de l'internationalisation. En sept ans, de 1958 à 1965, note ADAM (14) la moitié des nouveaux établissements publics internationaux sont "le produit prodigieux de la science et de la technique". On ne voit pas pourquoi la science dans le tiers-monde ne suivrait pas le même chemin que la recherche spatiale (15) ou la recherche atomique.

CHAPITRE II - POUR UN FEDERALISME DE SUPERPOSITION

L'indépendance scientifique est à l'ordre du jour, elle peut prendre un relief, une résonance politique certaine, exercer une puissance d'attraction qui, un jour ou l'autre, peut mettre en cause les modalités actuelles de la coopération scientifique française. La France a d'autant moins de raison à prétendre conserver un monopole ou ne pas chercher à le réduire que la science ne connaît pas de frontière, que l'acquis scientifique en matière de développement ne peut être conservé par devers soi

(14) op. cité

(15) création de l'ELDO par exemple -Organisation européenne pour la Mise au Point et la Construction de lanceurs d'engins spatiaux- groupant treize pays.

à destination de quelques privilégiés. D'autre part, le coût et les besoins sans cesse croissants de la recherche lui permettront difficilement d'atteindre le seuil de l'efficience. Le prestige de la science "française" perdra de sa valeur à mesure de sa baisse d'efficience qui, faut-il le dire, en est le seul critère. C'est un anachronisme de faire seul de la science lorsqu'elle relève de la puissance plus que du "génie". Ce domaine de la recherche ne touche pas aux intérêts vitaux du pays (il est même assez marginal pour être le premier atteint en cas de difficultés financières).

On avance qu'il sera difficile d'associer des Etats développés à une entreprise pour laquelle ils ne sont pas préparés. C'est un faux argument : la Belgique et les Pays Bas ont eu leur recherche tropicale, de même, quoique à un degré moindre, l'Italie. Il ne fallut que quelques années à la France pour forger ses instruments d'action. Une puissante infrastructure est déjà en place. La prise en charge par une organisation internationale de la recherche tropicale attirerait l'attention des jeunes savants ou ingénieurs sur un secteur nouveau de recherche où tout est à découvrir et, de ce fait, une carrière scientifique peut être rapide et brillante. Le coût de l'opération ne serait pas tel qu'il dépasserait les capacités financières des Etats-bailleurs. Encore faudrait-il les associer intimement à l'entreprise pour éviter tout fédéralisme "équivoque".

L'aide européenne au tiers-monde prendrait une figure originale. Elle serait le meilleur moyen de transmettre des valeurs de civilisation à un monde qui est à leur quête. Enfin, sans vouloir donner dans un lyrisme facile, il est à noter que, dans ce domaine où tout est à faire, la Science européenne y trouverait une impulsion majeure à son avancement. Le tiers-monde permettrait une progression des connaissances que d'autres trouvent dans la conquête verticale de l'espace, à des prix qui la

rend inabordable même pour l'Europe. La connaissance scientifique, limitée jusqu'à présent aux zones tempérées, serait certainement renouvelée par cet apport. Il n'est pas excessif de dire qu'il serait comparable à la découverte de nouveaux continents au XVI^e siècle.

Le problème le plus délicat est celui de la définition des partenaires. D'abord, pour que le fédéralisme soit réel, il ne faut pas que l'offre de recherche soit le fait d'un seul agent face à une multiplicité de destinataires : des raisons financières et politiques s'y opposent. La prise en charge de l'action scientifique par la Communauté européenne serait particulièrement intéressante dans un premier temps. Elle faciliterait la cohésion et le financement de la recherche.

La zone d'intervention de l'Organisation scientifique serait-elle fondée sur des critères géopolitiques, scientifiques ou économiques ? Les trois options sont justifiées et ne peuvent être éliminées de prime abord. Une ouverture à tous les pays tropicaux est nécessaire pour la recherche fondamentale du fait de son niveau. Les coûts supplémentaires dus à l'élargissement de la zone d'intervention scientifique hors d'Afrique ne serait pas excessif eu égard aux grandes facilités d'implantation qu'offrent les pays d'Amérique latine. La question est à peine différente pour la recherche appliquée : les Instituts tropicaux sont déjà implantés sur les deux continents d'Afrique et d'Amérique. Le coût de la recherche d'application à des problèmes communs situés dans des contextes différents est réduit lorsque les données scientifiques de base sont disponibles.

Un problème économique et politique se pose au niveau de la recherche appliquée. Elle est l'expression de politiques économiques comme l'instrument de leur harmonisation. Il est difficile d'associer dans une construction fédérale des éléments dont

les intérêts sont trop divergents ou trop dissemblables. Le fédéralisme ne se conçoit qu'entre unités possédant une certaine communauté d'intérêt, il doit répondre à des exigences communes (1). On pourrait concevoir une base géographique limitée à l'Afrique et une possibilité d'association d'autres entités. La solution serait insatisfaisante : le fédéralisme fonctionnel doit d'abord répondre à des exigences scientifiques et il ne faut pas écarter le risque politique de la spécialisation géographique (2).

On pourrait dissocier totalement recherche fondamentale et appliquée ; ne concevoir d'organisation que pour la première, la seconde étant laissée à l'initiative des politiques nationales d'aide au tiers-monde. Mais c'est de la recherche appliquée que vient la définition des objectifs scientifiques, donc l'orientation à donner à la recherche fondamentale ; c'est de la recherche fondamentale que viennent les éléments nécessaires à la recherche appliquée. Le contact entre ces deux types de recherche doit être permanent pour réaliser une osmose enrichissante à double sens. Il faut les associer en leur faisant suivre un régime différent.

Le problème est donc de concilier des intérêts, des exigences différents voire opposés tant au niveau étatique que sur le plan scientifique, dans l'élaboration comme dans la réalisation de l'action scientifique.

(1) par exemple, le développement de la production cafeeière africaine porte préjudice à l'Amérique du Sud ; une intervention scientifique sur le café dans les deux continents exige, pour ne pas aboutir à une concurrence stérile, une entente entre pays producteurs.

(2) cf supra Partie II, titre I chapitre 1.

Section 1 - Les organes d'élaboration de l'action scientifique

La complexité de la matière scientifique oblige de prévoir dans l'organisation de toute politique scientifique un groupe de spécialistes chargé de conseiller les organes qui décideront des choix. Ainsi voit-on en France un "comité des sages" à côté du Comité interministériel de la recherche scientifique ; le Conseil scientifique africain (CSA) fut associé à la CCTA. En second lieu, dans les organisations superétatiques la distribution des pouvoirs se fait classiquement entre organe d'exécution et organe législatif. Ce dernier est composé de représentants des Etats-membres, il est en quelque sorte une Chambre des Etats : le Conseil (des ministres) des Communautés européennes par exemple dont les décisions sont exécutées par une Commission exécutive. Cette Commission (ou la Haute Autorité dans le Traité de la C.E.C.A.), élabore des projets de "loi" tout comme un gouvernement en droit interne, dont il assurera l'exécution quand ils seront adoptés par le Conseil.

Un même organe peut donc être chargé de proposer et d'exécuter des décisions. Il occupe une position stratégique. La situation de cet organe spécialisé et indépendant sera d'autant plus puissante que la matière soumise à législation sera plus complexe et "intégrée" par nature. C'est le cas de la recherche fondamentale : elle relèvera surtout du "Comité des Sages", à l'inverse de la recherche appliquée. Les décisions concernant cette dernière recherche plus étroitement dépendante des intérêts étatiques sera davantage soumise à la compétence des Etats et plus particulièrement de la "Chambre des Etats" ou Conseil.

§1 - Les organes communautaires

A - Pour donner à l'organe "gouvernemental" une appellation qui soit à la mesure de sa mission, nous le dénomerons la Haute Autorité. Comme dans les organisations européennes, ses

membres seront recrutés par l'ensemble des Etats et seront affranchis de toute dépendance étatique. Un Etat-membre ne pourra posséder plus de membres sur un total limité (au plus une dizaine de membres). La Haute Autorité a d'abord les fonctions d'un expert. Chargée de réaliser les objets fixés par le traité, elle exerce une magistrature d'influence. Elle élabore la politique scientifique ; elle définit les objectifs généraux de recherche sur proposition d'un Conseil scientifique et technique chargé, comme à l'ORSTOM, de regrouper et de synthétiser l'action des comités scientifiques spécialisés par discipline. La Haute Autorité a le droit de recueillir directement auprès des Etats-Membres ou leurs sujets les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

Organe exécutif, la Haute Autorité est chef de l'administration : elle effectue les nominations (sur proposition des comités comme à l'ORSTOM), administre personnes et biens. Elle procède directement aux contrôles qu'elle jugerait utiles, comme dans les Communautés européennes. De même, on pourrait concevoir que chaque membre de la Haute Autorité soit totalement ou plus particulièrement responsable d'un secteur d'administration. Il conviendrait, comme à l'Euratom, qu'elle soit habilitée à représenter et à engager l'Organisation dans les relations internationales, pour toutes questions afférentes à l'objet du traité.

B - Ces pouvoirs seraient exercés sous l'autorité du Conseil des ministres. Cet organe constituerait le lien organique entre les diverses politiques économiques et la politique scientifique. Les initiatives les plus importantes seraient prises par le Conseil. Mais il conviendrait de différencier ses pouvoirs eu égard au secteur scientifique en cause. En matière de recherche appliquée, on pourrait retenir le principe de répartition des attributions du Traité de la Communauté économique européenne ; pour la recherche fondamentale celui de l'Euratom.

Le Conseil qui, dans la Communauté économique dispose, sauf exception, du pouvoir de décision, ne l'exerce plus dans la Communauté atomique que dans la mesure où il lui est expressément conféré. Si donc, dans les deux Communautés, le Conseil ne peut pratiquement jamais agir sans le concours de la Commission, c'est à des degrés divers. Dans le traité de la CEE, toutes les décisions importantes relatives à l'exécution et au développement du traité émanent en définitive du Conseil. Cette compétence revient le plus souvent à la Commission d'Euratom où le Conseil se borne à fixer le cadre général des activités de la Communauté, à orienter et contrôler.

Il pourrait être délicat de définir recherche fondamentale et appliquée dont on sait que la distinction n'est pas tranchée, dont la séparation est souple. En fait, l'exercice des pouvoirs réglementaires se ferait surtout envers les entreprises communes dont les activités seraient matériellement spécialisées. Cet élément organique serait un critère objectif. En cas de difficulté, le Conseil scientifique pourrait être chargé de la distinction : ses membres nommés par le Conseil seraient à la confluence des deux ordres de recherche du fait de leur fonction.

Le système de votation du Conseil pourrait différer selon la matière. Les décisions relatives à la recherche fondamentale seraient pondérées en fonction de la contribution des Etats, par exemple, ce qui aurait pour effet de soustraire quasi-totalement la recherche fondamentale de l'enprise d'Etats qui s'en désintéressent ou n'ont pas une claire conscience de ses exigences. L'effet en serait limité puisque le pouvoir de décision ou de proposition relèverait surtout d'un organe indépendant. On pourrait utiliser au Conseil un système de votation groupé par régions, chacune disposant d'une voix. Ce procédé permettrait l'ouverture de l'Organisation aux Tropiques ; il faciliterait l'harmonisation des politiques, l'unification préalable des conduites des bénéficiaires de la recherche.

§2 - La Communauté et les Etats-Membres

Les compétences exercées en Conseil seraient définitivement soustraites aux Etats-Membres. C'est un aspect essentiel du fédéralisme. Pour reprendre les termes de Pr. REUTER à propos de la CECA :

"Le Conseil des ministres est un organe collégial; il "délibère". Il ne constitue pas une conférence diplomatique permanente ou semi-permanente ; ceci reste vrai même lorsque les décisions doivent être prises à l'unanimité... Non seulement les règles de procédure de leurs réunions sont différentes, mais ce qui est beaucoup plus important leurs pouvoirs sont fondamentalement distincts. Une conférence internationale ne peut que conclure un accord qui respecte les règles constitutionnelles des participants ; au contraire dès que le Conseil des ministres est compétent même à l'unanimité la question est retirée de la compétence Etats-membres et leurs règles constitutionnelles ne trouvent plus matière à l'application. Ceci tient à ce que le Conseil des ministres est un organe de la Communauté, à laquelle les Etats ont transféré certaines compétences" (3).

Les Etats doivent s'engager à n'édicter aucune règle nouvelle ou apporter aucune modification aux règles existantes, si de telles mesures doivent être en opposition avec les objectifs définis par le traité.

Il conviendrait de prévoir une procédure de résolution des litiges qui pourraient s'élever entre parties ou entre l'une d'entre elles avec l'Organisation. Le recours juridictionnel s'impose dans un but, non seulement de justice et de légalité, mais aussi d'administration et de service public pour empêcher la persistance de litiges susceptibles de porter atteinte au fonctionnement de l'Organisation et de remettre en cause l'objet du traité. On constate que, dans les établissements internationaux, l'absence de voie de règlement est extrêmement rare ; que dans la plupart des organisations internationales les juridictions sont internes en raison de la technicité des questions soulevées, de la rapidité requise pour leur règlement. D'une façon générale, on note l'existence d'une instance obligatoire de conciliation préalable au règlement arbitral. Ce pourrait être le Conseil. Afin que se

(3) REUTER La CECA 1953

développe un droit homogène, il conviendrait de rendre permanent le tribunal arbitral. A cet effet il faudrait écarter le système habituel de la commission paritaire d'arbitrage dont les membres sont nommés par les gouvernements en litige et nomment à leur tour un tiers-arbitre ou s'en remettent pour ce choix à une Cour Internationale (de la Haye ou des Communautés européennes comme à l'ELDO). La moitié des membres de la Cour arbitrale pourrait être issue des pays tropicaux.

Il est à relever que dans les litiges avec les particuliers, les tribunaux internes sont généralement compétents. Ainsi le Traité de l'Euratom n'a pas prévu la compétence de la Cour des Communautés pour les litiges concernant l'Agence d'Approvisionnement. Le procédé pourrait être applicable en l'espèce eu égard à la situation qui devrait être faite aux organismes de recherche chargés de réaliser les décisions de l'Organisation.

Section 2 - Les entreprises de l'Organisation

La recherche appliquée et fondamentale divergent sur de nombreux points. Si la spécialisation fonctionnelle est maintenue en recherche appliquée, on est en présence de nombreuses entreprises qui n'intéresseront que quelques Etats-membres de l'Organisation. Le statut de ces entreprises doit permettre la réalisation d'opérations commerciales et l'association à la puissance publique de personnes privées afin de garantir le caractère utilitaire de la recherche. Il importe donc de prévoir un système assez souple pour permettre à cette forme de recherche de s'exprimer sous des modalités diverses. A l'opposé, la recherche fondamentale relève d'une seule entreprise du fait de son unicité ; il importe de maintenir ce caractère en raison de l'interdépendance des disciplines scientifiques. Les travaux de l'établissement de recherche fondamentale intéressent l'ensemble des tropiques, et

leur financement ne peut être que public. Il convient donc de soustraire l'entreprise à toute emprise étatique tant de l'Etat de siège (afin que par son intermédiaire il ne réalise un contrôle indirect sur l'ensemble de la recherche) que des Etats d'accueil envers lesquels il est nécessaire de garantir la recherche de toute appropriation.

C'est pourquoi il conviendrait que l'entreprise de recherche fondamentale devienne superétatique, devienne totalement communautaire en ne relevant que de l'Organisation sous la tutelle étroite de laquelle elle serait placée. En revanche, il suffirait de faire des établissements de recherche appliquée des entreprises communes sous la forme de société internationale à statut national. Cette formule permettrait de nouer des liens spécifiques entre un Etat-membre offreur et un groupe de bénéficiaires sans nuire pour autant à l'unité de la politique scientifique. La loi d'ascension vers la publicisation et l'internationalisation des activités ne doit pas être absolue :

"même quand elle aura eu raison des exclusivismes privés et nationaux il y aura place encore pour des libertés privées et des compétences nationales. Les libertés d'activité permettent à chacun de se donner à ce qui l'intéresse le plus et assurent une certaine souplesse dans la satisfaction des besoins par l'adaptation aux circonstances et au progrès. Des compétences nationales jouent le même rôle salubre à l'échelle des peuples et constituent une utile décentralisation pour l'accomplissement de certaines missions internationales" (4).

En recherche appliquée la réalisation de la politique scientifique se ferait par décentralisation, alors que la recherche fondamentale relèverait de la déconcentration. Les sociétés communes dépendraient d'abord des Etats-membres intéressés, tandis que la société communautaire relèverait de l'Organisation.

(4) CHARLIER "Questions juridiques soulevées par l'évolution de la science atomique" R.CA.DI 1957 n° 9I p. 217

§1 - Rapports des entreprises avec les Etats-membres

Les entreprises s'élevant d'un degré dans l'internationalisation abandonneraient leur forme de société nationale à statut international pour devenir sociétés internationales à statut national. Un statut national pourrait être maintenu à l'exemple de l'Eurochemic (Société européenne pour le Traitement chimique des Combustibles irradiés) dont les statuts sont étroitement inspirés de l'Eurofima. C'est une société par action du droit belge ; la Société internationale de la Moselle est constituée sous le forme de S.A.R.L. du droit allemand. Rien n'interdit de retenir un statut d'association du droit français pour les entreprises existantes.

L'intérêt de ces formules est de permettre l'association de personnes publiques et privées à leur gestion, d'en faire en quelque sorte des sociétés d'économie mixte par la nature de leurs participants. Dans une société anonyme la direction appartient non plus aux gouvernements en tant que tels, mais aux propriétaires du capital compte tenu de l'importance de leur part sociale. On peut retenir une formule intermédiaire entre société privée et établissement public où les représentants de la puissance publique sont dotés de pouvoirs particuliers en raison de l'intérêt général que présente l'activité des entreprises. Ce serait par exemple un droit de veto sur les décisions les plus importantes. Le statut des Instituts spécialisés répond parfaitement à cette situation. Ainsi seraient évitées des modifications importantes. La puissance publique y est présente ès-qualité et ses pouvoirs sont suffisamment importants pour n'être pas accrus.

Pour éviter l'aliénation des entreprises, le Gouvernement français pourrait mettre leurs biens à la disposition de l'Organisation pour une durée limitée comme cela a été fait pour

la première société commune d'Euratom : la Société nucléaire franco-belge des Ardennes. En ce qui concerne les biens et installations de l'entreprise communautaire (l'ORSTOM), on pourrait concevoir que la France les mette à la disposition de l'Organisation ; ils seraient ainsi frappés d'une affectation internationale. Mieux vaudrait à long terme transposer la solution adoptée pour l'Institut de Recherches franco-allemand de Saint Louis :

"Art. 3 : La République Française affecte à l'Institut tous les biens constituant actuellement son Laboratoire de Recherches Techniques de Saint-Louis, ainsi que les documents et résultats des recherches et des études effectuées jusqu'à présent.

La République Fédérale d'Allemagne s'engage à verser à l'Institut, selon les modalités indiquées ci-après, une somme égale à la valeur des biens visés au paragraphe ci-dessus ;"

On pourrait concevoir qu'à l'apport en nature des biens ORSTOM, corresponde les apports en espèce des autres Etats-membres. La France serait dispensée de payer sa quote-part à l'Organisation pendant un certain nombre d'années tandis que les biens de l'ORSTOM deviendraient progressivement propriété commune des Etats-membres de l'Organisation.

De toute façon il est indispensable de tracer au préalable les limites du rapprochement étatique. Elles sont de deux ordres, la première relative aux sociétés à statut national, la seconde à toutes les sociétés car elle concerne l'activité de recherche.

Une société commune ne sera pas revêtue de la nationalité de l'Etat dont elle suit le régime juridique. La loi nationale ne jouera que subsidiairement en vue de combler les lacunes éventuelles et dans la mesure où il n'y est pas dérogé par les statuts et que la loi nationale n'est pas de nature à mettre en péril le caractère commun de l'entreprise. Le statut des entreprises nationales portent toujours ces limites que le Traité de Rome a généralisées.

Toutes les entreprises jouiront des privilèges et immunités nécessaires à leur fonctionnement avec l'indépendance requise tant envers les autorités locales que les législations nationales. Indépendante de toute allégeance envers une loi nationale (sinon subsidiairement) et d'un quelconque Etat, la société doit subir des dérogations au droit commun de l'Etat de siège et des Etats d'accueil.

Comme dans les traités de la CECA et de l'Euratom, il importe de préciser que la Société de recherche "dans chacun des Etats-membres jouira de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales respectives". La société devra disposer d'immunités fiscales et de franchises frontalières pour l'installation, les transferts monétaires et ses agents. A cet égard on pourrait prendre pour modèles l'annexe III d'Euratom sur les avantages susceptibles d'être octroyés aux entreprises communes au titre de l'article 48 du traité. On pourrait s'inspirer également des statuts d'Eurochemic : ses installations et archives sont inviolables ; ses biens et avoirs exemptés de toute réquisition, expropriation et confiscation administrative ; les installations nécessaires à son activité ne peuvent faire l'objet de mesures d'exécution forcés, même par décision de justice ; le caractère d'utilité publique est reconnu aux acquisitions immobilières nécessaires à son exploitation (art. 6). La société est exempte de tout impôt direct exceptionnel ou discriminatoire dans l'Etat du siège (art 7). La société peut se procurer les biens d'équipement et le matériel scientifique et technique nécessaires sans restriction d'importation et de droit de douane (art. 8). Elle peut faire appel sans aucune limitation au personnel technique aux ressortissants des pays participants. L'Etat de siège ne peut mettre obstacle à l'engagement ni au rapatriement de ce personnel (art. 10). Les restrictions relatives à l'entrée et à l'emploi du personnel de nationalité autre que

celle du siège ne peuvent lui être appliquées que pour des raisons tirées de l'ordre de la sécurité ou de la santé publics.

Ces dispositions sont d'autant plus nécessaires que par son organisation même la recherche est distribuée en un grand nombre de points.

§2 - Rapports des entreprises avec l'Organisation

Il reviendrait tout d'abord à l'Organisation de décider de la création des entreprises communes, selon par exemple la procédure du chapitre V d'Euratom : enquête de la Commission sur tout projet ou proposition d'entreprise commune ; après avis favorable de la Commission, celle-ci soumet au Conseil des ministres les propositions concernant les lieux d'implantation, statut, volume et rythme du financement, participation au financement de la Communauté, d'un Etat ou d'une organisation internationale, attribution des avantages de l'annexe III. Cette procédure a l'avantage d'éviter la conclusion de conventions diplomatiques entre gouvernements intéressés et leur ratification parlementaire lors de la création de chaque entreprise, ou le procédé du traité-cadre toujours rigide (un instant envisagé pour les entreprises de l'Agence atomique de l'O.C.D.E.)

Quant au fonctionnement des entreprises, il relève de la tutelle de l'Organisation. Elle n'interviendra directement que pour les questions de politique générale posées par le fonctionnement des sociétés et non dans leur gestion économique. Ainsi les organes directeurs des entreprises communes seraient nommés par leur Conseil d'administration. Le directeur de l'établissement communautaire serait nommé par la Haute Autorité (comme pour l'Agence d'Approvisionnement d'Euratom). Ce directeur ne serait

pas pour autant l'agent de la Haute Autorité. Il ne serait pas mandataire de l'Organisation, il ne serait responsable que de la gestion de l'entreprise. La Haute Autorité ne pourrait lui donner d'instruction ou d'injonction. Peut-être ne serait-il pas utile de conserver comme à l'Agence d'Euratom un comité consultatif des usagers et experts formulant des avis à l'intention de l'administration. Le Conseil scientifique de l'Organisation y pourvoirait. La tutelle sur l'établissement communautaire serait exercée par la seule Haute Autorité. Comme l'Agence d'Approvisionnement émanquée dans son administration de toute intervention des Etats-membres, le Conseil n'aurait pas compétence pour approuver et réviser ses statuts, pour adopter son règlement intérieur. Ces pouvoirs relèveraient uniquement de la Haute Autorité sous le contrôle exclusif de laquelle l'établissement serait placé. Il lui donnerait des directives, disposerait d'un droit de veto sur ses décisions. (La situation de l'ORSTOM envers la France n'est pas différente). Donc, seule l'indépendance technique serait garantie ; l'orientation et la définition des objectifs relèveraient de la Haute Autorité et du Conseil scientifique.

La tutelle serait allégée pour les entreprises communes : seules les décisions les plus importantes y seraient soumises : les projets d'amendement des statuts, opération dans des pays-tiers, construction de nouvelles installations seraient transmises par la Haute Autorité avec son avis à décision du Conseil. La Haute Autorité recevrait un compte-rendu périodique sur les résultats d'exploitation. Elle disposerait d'un droit de contrôle général.

TITRE II

DISPOSITIONS FAVORISANT LE PROGRÈS
DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

CHAPITRE PREMIER

Le développement de la recherche

ART. 4. — 1. La Commission est chargée de promouvoir et de faciliter les recherches nucléaires dans les Etats membres, et de les compléter par l'exécution du programme de recherches et d'enseignement de la Communauté.

2. En cette matière, l'action de la Commission s'exerce dans le domaine défini par la liste constituant l'Annexe I du présent traité.

Cette liste peut être modifiée par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Celle-ci consulte le Comité scientifique et technique prévu à l'article 134.

ART. 5. — Afin de promouvoir la coordination des recherches entreprises dans les Etats membres et de pouvoir les compléter, la Commission invite, soit par une demande spéciale adressée à un destinataire déterminé et communiquée à l'Etat membre dont il relève, soit par une demande générale rendue publique, les Etats membres, personnes ou entreprises à lui communiquer leurs programmes relatifs aux recherches qu'elle définit dans sa demande.

La Commission peut, après avoir donné aux intéressés toutes facilités pour présenter leurs observations, formuler un avis motivé sur chacun des programmes dont elle reçoit communication. Sur demande de l'Etat, de la personne ou de l'entreprise qui a communiqué le programme, la Commission est tenue de formuler un tel avis.

Par ces avis la Commission déconseille les doubles emplois inutiles et oriente les recherches vers les secteurs insuffisamment étudiés. La Commission ne peut publier les programmes sans l'accord des Etats, personnes ou entreprises qui les ont communiqués.

La Commission publie périodiquement une liste des secteurs de la recherche nucléaire qu'elle estime insuffisamment étudiés.

La Commission peut réunir, en vue de procéder à des consultations réciproques et à des échanges d'informations, les représentants des centres de recherches publics et privés, ainsi que tous experts qui effectuent des recherches dans les mêmes domaines ou dans des domaines connexes.

ART. 6. — Pour encourager l'exécution des programmes de recherches qui lui sont communiqués, la Commission peut :

- a) Apporter dans le cadre de contrats de recherches un concours financier, à l'exclusion de subventions,
- b) Fournir à titre onéreux ou gratuit pour l'exécution de ces programmes les matières brutes ou les matières fissiles spéciales dont elle dispose,

- c) Mettre à titre onéreux ou gratuit à la disposition des Etats membres, personnes ou entreprises, des installations, des équipements ou l'assistance d'experts,
- d) Provoquer un financement en commun par les Etats membres, personnes ou entreprises intéressés.

ART. 7. — Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission qui consulte le Comité scientifique et technique, arrête les programmes de recherches et d'enseignement de la Communauté.

Ces programmes sont définis pour une période qui ne peut excéder cinq années.

Les fonds nécessaires à l'exécution de ces programmes sont inscrits chaque année au budget de recherches et d'investissements de la Communauté.

La Commission assure l'exécution des programmes et soumet chaque année au Conseil un rapport à ce sujet.

La Commission tient le Comité économique et social informé des grandes lignes des programmes de recherches et d'enseignement de la Communauté.

ART. 8. — 1. La Commission crée, après consultation du Comité scientifique et technique, un Centre commun de recherches nucléaires.

Le Centre assure l'exécution des programmes de recherches et des autres tâches que lui confie la Commission.

Il assure en outre l'établissement d'une terminologie nucléaire uniforme et d'un système d'étalonnage unique.

Il organise un bureau central de mesures nucléaires.

2. Les activités du Centre peuvent, pour des raisons géographiques ou fonctionnelles, être exercées dans des établissements distincts.

ART. 9. — 1. Après avoir demandé l'avis du Comité économique et social, la Commission peut créer, dans le cadre du Centre commun de recherches nucléaires, des écoles pour la formation de spécialistes, notamment dans les domaines de la prospection minière, de la production de matériaux nucléaires de grande pureté, du traitement des combustibles irradiés, du génie atomique, de la protection sanitaire, de la production et de l'utilisation des radio-éléments.

La Commission règle les modalités de l'enseignement.

2. Il sera créé une institution de niveau universitaire dont les modalités de fonctionnement seront fixées par le Conseil statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission.

ART. 10. — La Commission peut confier par contrat l'exécution de certaines parties du programme de recherches de la Communauté à des Etats membres, personnes ou entreprises, ainsi qu'à des Etats tiers, des organisations internationales ou des ressortissants d'Etats tiers.

ART. 11. — La Commission publie les programmes de recherches visés par les articles 7, 8 et 10, ainsi que des rapports périodiques sur l'état d'avancement de leur exécution.

CONCLUSION

Par cette internationalisation, la recherche recevrait l'impulsion, prendrait l'unité et connaîtrait l'essor qu'exige son importance dans le développement économique.

La situation des intéressés serait peu modifiée. La plus grande transformation concernerait la recherche fondamentale qui échapperait totalement à la France, pour devenir européenne. Il n'y a aucun dommage à cela car pour le tiers-monde la Science n'appelle pas de distinction entre ses auteurs. Les établissements de recherche continueraient de conserver une totale indépendance technique. Les Etats bénéficiaires maintiendraient des relations privilégiées avec les organismes qui les intéressent plus particulièrement. Leurs comités nationaux de recherche seraient chargés comme auparavant de définir les besoins de leurs pays et d'élaborer un programme de recherche conjointement avec les organismes de recherche sous le contrôle de l'Organisation. Au niveau de celle-ci les besoins sont définis par discipline ; à celui des entreprises communes les besoins seraient posés en termes économiques de production. L'Organisation serait chargée de transcrire les éléments économiques en termes scientifiques pour élaborer une politique scientifique : orientation des recherches de l'entreprise communautaire, évaluation des moyens à mettre en oeuvre à long terme, harmonisation des programmes inter sociétés. Le Conseil scientifique et la Haute Autorité constitués l'un de savants, l'autre d'administrateurs de la recherche seraient le pivot de l'Organisation. Le succès de la construction résiderait dans leur choix, et dans leur indépendance.

On pourrait penser que ce fédéralisme fonctionnel aurait même fondement, partant, les mêmes faiblesses que le fédé-

ralisme colonial. Les exemples historiques montrent que le fédéralisme apparaît dans des milieux relativement homogènes quant à la race et la culture. Il est inadapté à des milieux nettement différenciés au point de vue culturel, économique et social (5). Le problème est différent ici en ce que ce fédéralisme est sectoriel. Cette égalité nécessaire des unités composantes perd de son importance. Disons-même que l'inégalité est pour l'heure une nécessité en matière scientifique ; le succès du développement scientifique du tiers-monde passe par une association intime entre pays développés et sous-développés (cf Introduction générale). C'est une donnée ; mais il importe de limiter ses conséquences politiques.

Le déséquilibre, qui fausse ce fédéralisme scientifique, semble davantage dû au fait que -comme dans le fédéralisme colonial- un territoire développé se trouve face à une poussière de territoires sous-développés. Les Etats-membres apparaissent alors comme autant de prolongements de l'Etat-dominant. L'opposition entre pays-développés et sous-développés s'exprime dans la situation des partenaires : l'un face au multiple. Le fondement réel du déséquilibre est dans la convergence de toute la recherche outre-mer sur un point dont la possession implique la maîtrise de tout le système.

C'est pourquoi il n'est nullement paradoxal de réduire le déséquilibre fédéral, en accentuant cette différence entre le groupe développé et sous-développé, par association d'autres Etats développés à la communauté fonctionnelle. L'avantage technique qu'en retireront les pays du tiers-monde (par un accroissement

(5) J. RIVERO : Introduction à l'étude de l'évolution des sociétés fédérales, in Fédéralisme, problème et méthodes, Bulletin international des sciences sociales VI. IV (1952) N° 1

puissant des moyens scientifiques) n'impliquera pas une plus grande dépendance. Le schéma actuel n'est pas porté à un degré supérieur, il est dépassé. Il n'y a plus d'incompatibilité entre les exigences techniques ou économiques (l'efficacité) et politique (l'autonomie).

La construction fédéraliste a l'avantage de dissocier, sans pour autant les séparer, recherche fondamentale et appliquée. Dans ce dernier cas -le plus proche du politique- le schéma maintient un fondement bilatéral aux relations entre pays développés et sous-développés. Ainsi les interventions sont pondérées à la mesure des intérêts des partenaires. L'aspect libertaire du fédéralisme l'emporte. La communauté étant composée de plusieurs of- freurs, chacun serait-il même spécialisé en possédant un monopole dans un domaine donné, l'aide scientifique n'en serait pas moins diversifiée. Les pays du tiers-monde traiteraient avec plusieurs Etats ; aucun d'entre eux ne possèderaient la totalité des atouts qui lui permet d'orienter le jeu. Le rôle de l'organe superéta- tique serait davantage d'harmoniser que d'arbitrer. Cette der- nière compétence reviendrait au Conseil. Les entreprises communes possèderaient chacune un conseil d'administration dans lequel les Etats intéressés seraient représentés avec voix délibérative.

A l'inverse, en recherche fondamentale, la prépondé- rance des pays développés pourrait paraître effective et s'accen- tuer avec l'accroissement des moyens accordés à cette recherche, sur laquelle les Etats du tiers-monde n'auraient aucune emprise. Mais il faut d'abord considérer que cette création serait un ap- pel pour les vocations scientifiques du tiers-monde ; elle les inciterait à se développer en offrant une structure d'accueil parfaite. Surtout du fait que les pays sous-développés exprime- raient leurs besoins économiques, la recherche ne serait pas

soustraite à leur intervention. Elle serait orientée à partir de la base dans laquelle ces Etats auraient accès de plain-pied. Pour éviter tout hiatus entre les deux ordres de recherches, pour que la recherche fondamentale soit constamment en mesure de fournir à la recherche appliquée les éléments dont elle a besoin, il appartiendrait à un organe supra-national, la Haute Autorité, de transcrire en termes scientifiques les exigences du développement. Elle jouerait un rôle de prospective à partir des données fournies par la situation de la recherche appliquée, autrement dit par l'orientation économique des pays d'intervention. La composition de l'organe supra-national, le statut international de l'entreprise communautaire garantirait de la parfaite adéquation de la recherche fondamentale aux besoins du tiers-monde.

Ce schéma d'organisation, s'il n'a pas le mérite de l'originalité, a toutefois l'avantage du réalisme. Il conviendrait maintenant que les intéressés fussent assez réalistes pour songer sérieusement à l'internationalisation ou "l'eupéanisation" de la recherche dans le tiers-monde. Les exemples de réalisations communautaires sont assez nombreux et leur succès assez parlant pour permettre tous les choix en connaissance de cause et sans grand risque.

LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

A.E.F.	: AFRIQUE EQUATORIALE FRANCAISE
A.O.F.	: AFRIQUE OCCIDENTALE FRANCAISE
C.T.F.T.	: CENTRE TECHNIQUE FORESTIER TROPICAL
D.T.D.M.	: DEPARTEMENT DES TERRITOIRES D'OUTRE_MER
F.A.C.	: FONDS D'AIDE ET DE COOPERATION
F.O.M.	: FRANCE OUTRE-MER
I.E.M.V.T.	: INSTITUT D'ELEVAGE ET DE MEDECINE VETERINAIRE TROPICALE
I.F.A.C.	: INSTITUT DES FRUITS ET AGRUMES TROPICAUX
I.F.C.C.	: INSTITUT FRANCAIS DU CAFE ET DU CACAO
I.R.A.T.	: INSTITUT DE RECHERCHES D'AGRONOMIE TROPICALE ET DE CULTURES VIVRIERES
I.R.C.A.	: INSTITUT DE RECHERCHES SUR LE CAOUTCHOUC
O.A.M.C.E.	: ORGANISATION AFRICAINE ET MALGACHE DE COOPERATION ECONOMIQUE
O.R.S.T.O.M.	: OFFICE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE OUTRE-MER
O.U.A.	: ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE
U.F.	: UNION FRANCAISE

- BIBLIOGRAPHIE -

Cette bibliographie est complétée par les références données en note au cours de l'exposé ; elle ne fait état que de documents officiels.

I. OUVRAGES.

- ADAM (H.T.) Les Etablissements publics internationaux, Librairie générale et de Jurisprudence (I.G.D.J.) 1957. Bibliothèque de droit international, t.3.
- Les organismes spécialisés. Contribution à la théorie générale des établissements publics internationaux, LGDJ 1965, 2t. Bibliothèque de droit international, t.29.
- ARDANT (G) Technique de l'Etat, P.U.F. 1953.
- AUGER (P) Tendances actuelles de la recherche scientifique, Paris, UNESCO, 1961.
et autres : Aspects économiques et sociaux du progrès technique et de la recherche scientifique. Paris, Dunod 1964.
- BACHELARD G Le nouvel esprit scientifique, P.U.F. 1949 5e édition
- BERARD (J.P) Planification en Afrique, Paris, Ministère de la Coopération 1962, 6t.
- BONNEFOUS (E) Les milliards qui s'envolent (l'aide française aux pays sous-développés) Paris, Fayard 1963.
- BORELLA (F) L'évolution juridique et politique de l'Union française depuis 1946, LGDJ 1958.
- BUCHMAN (J) L'Afrique noire indépendante, LGDJ 1962.
- BURDEAU (G) Traité de science politique, t.2 : l'Etat. LGDJ 1949
- Méthode de la science politique, Dalloz 1959.
Centre d'Etudes supérieures de Nice - Politique et technique, P.U.F. 1958.
- - - Le Fédéralisme, P.U.F. 1956
- CHENOT (B) Organisation Economique de l'Etat, Dalloz 1965.
- Présidence du Conseil de la République française :
. Commission de modernisation des territoire d'outre-mer -
Rapports annuels 1948-1956. Paris, Imprimerie nationale.

- . Commissariat général du Plan-Rapport général sur le premier Plan, Imprimerie nationale 1947.
- . Commission de modernisation des T.O.M. - Rapport général sur le deuxième Plan, 1954 (polygraphié).
- . Sous-commission d'économie rurale de la Commission de modernisation des T.O.M. : rapport pour le deuxième plan 1954 (polygraphié).
- . Rapport au Président du Conseil des Ministres et au Commissaire général au Plan en vue de la préparation du IIIe Plan de modernisation et d'équipement -- Recherche scientifique et Progrès technique, Paris 1957, Imprimerie nationale.

Commissariat général au Plan : Recherche scientifique et technique, Rapport du délégué général pour le IVe Plan, Paris Imprimerie nationale 1961.

COTTIER (J.L.) La technocratie, nouveau pouvoir - Paris 1959.

COULOMBEL (P.) Le particularisme de la condition juridique des personnes morales de droit privé - Thèse Nancy 1949.

CROZIER (M.) Le phénomène bureaucratique - Paris, le Seuil 1964

DAVAL(S) et GUILLEMAIN(B) Philosophie des sciences, P.U.F. 1955

DELION L'Etat et les Entreprises publiques - Sirey 1958.

DEMICHEL (A) Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés, 2 vol., LGDJ 1960.

DUCASSE Les techniques et le philosophe, P.U.F. 1958.

Délégation générale à la Recherche scientifique : Recherche scientifique et technique, Paris 1961, Imprimerie nationale.

DUMONT (R.) L'Afrique noire est mal partie - Le Seuil 1962.

DUPUY (M.) L'assistance technique et financière aux pays insuffisamment développés, Pedone 1956 (Thèse Droit, Paris 1954).

DURAND (CH) Confédération d'Etat et Etat fédéral, Paris H.Rivière 1955.

DUROSELLE (J.B) MEYRIAT et autres : Les nouveaux Etats dans les relations internationales -A.Colin, 1962 (Cahiers de la Fondation nationale des sciences politiques N° 121)

- Politiques nationales envers les jeunes Etats, A.Colin 1964 (C.F.N.S. N° 131)

DUVERGER (M.) Méthodes de la science politique, P.U.F. Thémis.

C.A. COLLIARD. Institutions internationales, Dalloz 1963 (2° édit.)

- EIJUL (J) La technique ou l'enjeu du siècle, (A. Colin 1954)
- FEUER (G) Aspects juridiques de l'assistance technique, LGDJ 1957.
- FOURASTIE (J) La grande métamorphose du XXe siècle, P.U.F. 1961
- GENY (B.) Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels, (Sirey 1930)
- GONIDEC (P.F.) Droit d'outre-mer, 2t. Edition Montchrestien 1959-60
- GRUBER (R.) Science et the new nations, London Deutsch 1963.
- KOURGANOFF, La recherche scientifique - Que-sais je N° 78 P.U.F
- LACOSTE (J) Les pays sous-développés, P.U.F Que sais-je N° 853
- R.P.LEBRET Dynamique concrète du développement, les éditions ouvrières 1961.
- LUCHAIRE (F.) Droit d'Outre-Mer. P.U.F. Themis 1959.
- MAMADOU DIA Nations africaines et solidarité mondiale P.U.F. 1960.
- MARCHAL (A) Système et structures économiques, P.U.F. Thémis
- MARCY (G) Economie internationale, P.U.F. Thémis 1965.
- MARTIN (C.N) La recherche scientifique, Arthème Fayard 1959.
- J.MEYNAUD La technocratie, Payot 1964.
- Technocratie et politique - Lausanne 1960 (Etude de science politique n° 2)
- MEYNAUD (J) et SCHRODER (B) Les savants dans la vie internationale, Lausanne 1962 (Etudes de sciences politique N° 5).
- MOUSSA (P.) Les nations prolétaires, P.U.F. 1960 (2° Edition)
- Organisation européenne de coopération économique (O.E.C.E)
- Administration et organisation de la recherche, Paris 1961.
- Les ministres et la science, Paris 1963.
- PANOUILLOT (C) L'Afrique tropicale, Cours Institut d'Etudes politiques de Paris 1960-61.
- PAPANICOLAOU Coopération internationale et développement économique, Genève, Droz 1963.
- PERRON (F) L'économie des jeunes nations, P.U.F. 1962.
- PIGANIOL (P) et VILLECOURT, Pour une politique scientifique - Flammarion 1963.

- POQUIN (J.J) Les relations économiques extérieurs des pays d'Afrique noire de l'Union française, 1925-55 Paris Imprimerie nationale 1957 (Thèse Poitiers 1956)
- République de Côte d'Ivoire, Comité national des recherches agronomiques, Les recherches agronomiques en Côte d'Ivoire, 1962.
- REUTER (P) Institutions internationales - P.U.F. 1963 (Thémis)
- ROGER Problèmes phytopathologiques des Etats d'Afrique- ORSTOM 1958 (Polygraphié)
- ROILLAND (L) et LAMPUE (P) Droit d'Outre mer - Dallor 1959.
- ROSSILLION (C.) Le régime législatif de la France d'Outre-mer. Editions de l'Union française 1953 (Thèse Nancy 1952).
- ROSTOW (W.W.) Les cinq étapes de la croissance - Le Seuil 1962
- ROUSSEAU (P.) Histoire de la science - Fayard 1945.
- ROUSSET (M.) L'idée de puissance publique en droit administratif (Dalloz 1960.)
- TIBOR-MBDE Entre la peur et l'espoir - Le Seuil 1958.
- TRIBOULET (R.) (Rapport sur la coopération franco-africaine présenté par Cinq de Fonds d'Aide et de Coopération, 1959-1964.- Ministère de la Coopération 1964.
- TRICOT (R.) Essai sur les entreprises d'intérêt général - Thèse Lyon 1943.
- UNESCO Problèmes des régions tropicales humides - Paris 1958
- VALERY (P) Variétés - Essai quasi philosophiques 1919 Regards sur le monde actuel, Paris 1931.
- VISSCHLER (C.de) Théories et réalités en droit international public 3e édition Pedone 1960.
- WORTHINGTON Connaissance scientifique de l'Afrique (Berger Levrault 1960.
- WILGRESS (D.) Coopération dans la recherche scientifique et technique, Paris , OECE 1960.

- ARTICLES DE REVUES -

I Numéros spéciaux ou groupe d'articles.

- Association Colonie-sciences, Actes du Congrès de la recherche scientifique dans les territoires d'outre-mer, Paris 1938.
- Chronique de la Communauté, Juin 1960 ; la recherche scientifique outre-mer.
- Chronique d'outre-mer, N° 10 nov. 1954 : l'agriculture dans nos Territoires d'outre-mer.
- - N° 35, Mai 1957 : les T.O.M. dans les projets du Plan de modernisation et d'équipement de la recherche scientifique.
- Communauté et Continents, avril-juin 1960 : actes du IIe Congrès des Instituts d'études africaines.
- La Documentation française, Recueils et monographies N° 51 déc. 1964 : état actuel et perspectives de la recherche scientifique française en Afrique et Madagascar.
- Hommes et Commerce, N° 69 octobre 1962 : la recherche scientifique.
- L'Economie, supplément au N° 590, 6 juin 1957 : perspectives de la recherche scientifique technique outre-mer.
- € N° 828, 28 juin 1962 : l'I.R.H.O. 20 ans d'activité en Afrique et dans le monde.
- N° 750, 3 nov. 1960 : l'aide économique de la France aux Etats africains de la Communauté.
- Supplément au N° 918, juin 1964 : La recherche.
- L'Encyclopédie française t.XX : le monde en devenir.
- Economie appliquée 1961, N° 2-3 : théorie économique et recherche scientifique
- L'Expansion de la recherche scientifique, juin 1960 N° spécial : la recherche scientifique et technique et le développement africain (actes du colloque Abidjan-Dakar déc. 1959).
- JEANNENEY (Rapport) La coopération de la France avec le tiers-monde, Imprimerie nationale 1964.
- Le Monde du 22 au 26 oct. 1964 : l'aide aux pays sous-développés "Combien de milliards gaspillons-nous ?" ; "Les maladies infantiles de la Coopération" ; "L'Afrique accuse"

Notes et études documentaires, N° 2899 du 27 Juin 1962 : l'évolution du progrès scientifique et la politique étrangère des Etats-Unis (La documentation française)

- N° 28 32 du 13 nov. 1961 : La recherche scientifique pour l'outre-mer en Grande Bretagne.

Problèmes économiques N° 701 du 6 juin 1961 : la recherche scientifique à l'âge nucléaire (La Documentation française).

- N° 681 du 17 janv. 1961 : réalités commerciales du développement africain.

PROSPECTIVE

- N° 3, Rapports de l'Occident avec le reste du monde
- N° 5, Le progrès de la science et de la technique et la condition de l'homme ;
- N° 12, la recherche scientifique.

REVUE ECONOMIQUE janv. 1964 : la recherche scientifique.

La Revue des Deux Mondes (Documents de la) N° 21 : la recherche scientifique.

Semaines sociales d'Angers 1959 : La montée des peuples dans la communauté humaine.

SENAT, Rapports de la législature de la V e République :

- N° 215 le projet et la loi de programme relative à des actions complémentaires coordonnées de recherche.

N° 239 Avis sur le IVe Plan en recherche.

TIERS-Monde t.V N° 20 du 10.12.64: science, technique et développement.

- t. II N° 5 (1er mars 1961) : vers un plan international de recherches prioritaires concernant les pays sous-développés.

UNESCO, Projet majeur relatif aux recherches scientifiques sur les terres arides. Colloque général sur les problèmes de la zone aride, mai 1960.

UNESCO, Conférence des Nations-Unies sur les applications de la science et de la technique dans l'intérêt des régions peu développées, Genève 1963 (polygraphié).

- Conférence africaine sur le développement de la recherche scientifique, Lagos août 1964.
- L'originalité des cultures - Paris 1953.

II. ARTICLES.

- ALBU (A) The member of Parliament, the executive and scientific policy Minerva vl. II N°1, autumn 1963.
- AUGER (P) La science moderne et les pouvoirs publics - Revue politique et parlementaire, mars 1962.
L'unité de la science, Juillet 1964.
- BERGER (G) La prospective - Réalistes juin 1957.
- BORELLA (F) Les regroupements d'Etats dans l'Afrique indépendante.
Annuaire français de droit international 1961 p.787
- L'évolution de la Communauté - A.F.D.I. 1959 p.761
- Le fédéralisme dans la constitution française de 1958 - A.F.D.I. 1958 p. 670
- BOURQUIN P Pouvoir scientifique et droit international - Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye - 1947 vl. 70 p.335.
- CALVEZ (J.Y.) Racines sociales et économiques des nationalismes du Tiers-Monde.
Revue française de science politique, Juin 1965.
- CAMUS (G) Industrialisation et recherche scientifique - l'Information 6 Juin 1963.
- CHARLIER (R.E) Question juridiques soulevées par l'évolution de la science atomique - Recueil des cours de la Haye 1957, vl. 91 p. 217.
- Contradictions internes des groupements, l'équivoque de l'association - Revue française de science politique vl.I N°3 (Juil. 1957).
- CHAULEUR (P) Les plans de modernisation en Afrique noire et à Madagascar - Revue juridique et politique 1964 N°1
- COMBES (R) La recherche scientifique dans les T.O.M. - Conférences du Palais de la Découverte, 26 juin 1948.
- L'importance de la recherche scientifique et technique dans la mise en valeur de l'Union française - Marchés tropicaux 31 mars 1956.
- Conseil économique et social (avis et rapports)
Les rapports de la France avec les pays en voie de développement -20 Sept. 1960 (Journal Officiel, Imprimerie nationale.)
- La coopération technique dans le IVe Plan -12 déc. 1961.

- Comité de liaison des organismes de recherche agricole spécialisés outre-mer : Rapports et activités des Instituts en 1963 - CLORASON, 42 rue Scheffer Paris 16e.
- Cours des Comptes, Rapports 1963, Imprimerie Nationale.
- CREMIEUX-BRILHAC (J.1) Le colloque d'Abidjan-Dakar ou les Etats généraux de la recherche scientifique dans la Communauté - Coopération technique N° 15, 3 avril 1960.
- - La confrontation d'Abidjan-Dakar- Expansion de la recherche scientifique, N° 5 juin 1960.
- Commission de vérification des entreprises publiques, 7e et 8e rapport (Journal Officiel, Doc.adm. 1961 et 1963).
- DEDIJER Underdevelopped science in underdevelopped countries - Minerva autumn 1963.
- DELAUNAY (A) Un autodidacte peut-il faire une découverte ? Revue de Paris, Juin 1964.
- Délégation générale à la Recherche scientifique : Rapport au Commissariat général au Plan pour le IVe Plan 1962-65. Imprimerie nationale 1962.
- DONWAHI La coordination des recherches outre-mer - Expansion de la recherche scientifique N° 5 Juin 1960
- D.DUBARLE (O.P) The proper public of science ... - Minerva vl.I nb.4 summer 1963.
- DURAND-REVILLE (L) Principes et méthodes d'une politique française d'aide et de coopération à l'égard des pays en voie de développement (Avis et rapports du Conseil économique et social 28 juil 1962 N° 14 (J.O.R.F.)
- FEUER (G) Les conférences africaines et l'organisation de la communauté africaine-malgache d'expression française - Annuaire français de droit international 1961 p.762.
- Les accords culturels passés par la France avec les nouveaux Etats d'Afrique et de Madagascar -A.F.D.I. 1963 p. 890.
- FISCHER (G) La souveraineté sur les ressources naturelles - A.F. D.I. 1962 p.516.
- La décolonisation et le rôle des traités et des constitutions -A.F.D.I. 1962 p.806.
- FOURASTIE (J) Remarques sur l'introduction de la notion de progrès technique dans l'analyse économique -Economie appliquée, T.I4, 1961 N° 2-3.

- FOYER (J) Pour une gestion communautaire des Instituts de recherche outre-mer (interview) - Expansion de la recherche scientifique N° 8, janv. 1961.
- Destinées du droit français en Afrique - Penant 1962 P.1.
- GONIDEC (P.F) Introduction à l'étude de la Communauté - Dalloz 1959 Chronique N°1.
- GUERNIER (M) La planification peut-elle résoudre le problème du sous-développement ? Bulletin de l'Académie des sciences d'outre-mer, 15 Mars 1963.
- GOURNAY (B) Les administrations verticales - Revue économie nov. 1962, N° 6.
- GREGOIRE. Le problème de la technocratie et le rôle des experts Association internationale de science politique, Ve Congrès 1961.
- HARDY (G) Les activités de l'Office de la recherche scientifique coloniale - Marchés coloniaux N° 316, 1er déc. 1951.
- HASSNER (B) Nationalisme et relations inter-nationales - Revue française de science politique, Juin 1965.
- HEIM (R) Suggestions sur la réorganisation de la recherche scientifique dans les territoires de la Communauté - Colloque Abidjan-Dakar. Com. A/039.
- HEMPTINNE (Y.de) La politique scientifique des Etats en voie de développement indépendants - Impact VI 13, 1963 N° 3.
- HOUIN La gestion des entreprises publiques et les méthodes du droit commercial - Archives de Philosophie du droit 1952.
- Institut de Recherches sur les huiles et oléagineux (IRHO) : cycle de conférence sur les oléagineux 1952.
- Vingt ans d'activité (Square Pétrarque Paris 16e).
- Instituts de recherches d'agronomie tropicales et de cultures vivrières. 1964 (110 rue de l'Université Paris 7e.)
- JEANNENEY Ethique et pratique de la coopération avec les pays en vie de développement - Revue des sciences morales et politiques, 1964 p.234.
- JUGLAS (J.J) La France dans la bataille du plein développement L'Economie, supplément au N° 545 du 6 juin 1956.
- Perspectives de la recherche scientifique et technique outre-mer. L'économie sup. au N° 590, 6 juin 1957.
- La recherche au service de l'action - Semaines sociales d'Angers 1959.

- JUGLAS (J.J) La recherche scientifique et technique outre-mer
Revue politique et parlementaire, sept.1960.
- JULIENNE (R) La coopération entre la République française et
les pays insuffisamment développés - Penaut 1962
p. 380.
- KING (A) Vers une politique scientifique nationale - Impact 1962
N° 3
- LABAUVIE (S) Note sur l'union économique entre pays outre-mer
sus développés. Revue de science et de législation
financière. 7,9 1964.
- LACHARRIERE (R.de) L'évolution de la Communauté - Annuaire
français de droit international 1959 p.9.
- Communauté et coopération - Penaut 1961 p.481
- LAMPUE (P) Les bases juridiques du système coopératif franco-
africain - Penaut 1962 p.645.
- LANDUCCI (G) Les sociétés d'Etat, instrument de la mise en va-
leur de l'outre-mer- Archives de Philosophie du
Droit, 1952 "La distinction du droit public et du
droit privé et l'entreprise publique".
- LELONG (P) La planification de la recherche - Revue économique
janv.1964.
- LE LIONNAIS (F) A quoi sert la science ? Revue de Paris août 62.
- LENGYEL (P) Le rôle de l'assistance technique dans le dévelop-
pement économique - Tiers-Monde oct.Déc.1960 t1,N°4
- LEVI-STRAUSS (interview avec) Valons-nous mieux que les sauvages
Réalités janv. 1965.
- LEVY (M.) L'énergie nucléaire dans les pays sus-développés -
Prospective N° 4 (Janv. 1959)
- LHUILIER (J) Méthodes de coopération en matière d'enseignement
et de formation dans les pays en voie de dévelop-
pement - Avis et rapports du Conseil économique
et social, janv. 1964.
- MACHLUP (F) Offre d'inventeurs et d'inventions - Economie ap-
pliquée, T.I4 N° 2-3.
- Inventions et recherche techniques. id.
- MAHADANOBIS (P.C) Les bases scientifiques du développement
scientifique. Bulletin SEDELS, Futuribles
N° 57, 20 mai 1963.
- MASSELOT (J) Les structures de la recherche scientifique outre-
mer - Chronique de la Communauté, Juin 1960.

- MASSON (P) La planification en Afrique et à Madagascar - Communauté et Continents - 1er mars 1963.
- Le rôle de la recherche appliquée - F.A.O. Congrès international de Washington. 1963.
- MOLES (A) La cité scientifique en 1972 - Futuribles N° 41.
- MONOD (Th) La recherche tropicale - Congrès des Universités 1963 (AUPELF).
- MORAVECSIK Technical assistance et fundamental research in underdevelopped countries - Minerva VI. II N° 2, winter 1964.
- MOSSE (B) La recherche - Revue économique juil. 1962.
- Office de la recherche scientifique et technique outre-mer.
- 1944-1955 : Organisation et activités - Ministère de la France d'outre-mer 1955.
- Un organisme type d'assistance scientifique et technique : panorama de l'activité de l'ORSTOM - Le Monde diplomatique, nov. 1958.
- Eléments de bilan des principales activités : 1956-58 (polygraphié) (1960)
- L'instituts d'Enseignement et de Recherches tropicales de Bondy (polygraphié 1960)
- PAULIAN (R) La science au service de l'homme dans les régions tropicales Impact 1960 N° 4.
- PIATIER L'Occident devant les pays sous-développés - Politique étrangère 1958 N° 2
- PRE (R.) Des interconnexions de la recherche et des processus de développement dans les pays industrialisés - Economie appliquée 1961 N° 2.
- Existe-t-il une voie africaine de l'industrialisation? L'information 6 Juin 1963.
- PREAUD (R) Le rôle des Instituts spécialisés dans le développement rapide des T.O.M. Conférence du Musée Guimet 1957 (24 Juin).
- RAHARI JOANNA La recherche scientifique en Afrique et à Madagascar - OAMCE N° 2, mars 1963.
- La recherche scientifique et technique au service du développement des Etats d'Afrique et de Madagascar- OAMCE N° 6 Juin 1964.
- ROSSIN La recherche scientifique dans les T.O.M. - Cahiers français d'Information n° 209, 1er août 1952.

- ROUSSEAU (C) Progrès scientifique et évolution du droit international - Impact Juin 1954.
- RUSSO (F) Théorie économique et recherche scientifique - Economie appliquée 1961, T.I4 N° 2-3.
- La Création scientifique et technique, base et moteur du progrès économique. Encyclopédie française T.9. (9.I2.I2)
 - La recherche scientifique outre-mer. Etudes nov.1959.
- SERVOISE (R) Problèmes internationaux du sous-développement - Politique Etrangère 1957 N° 5.
- TRICOT (R.) L'agrément administratif des institutions privées. Dalloz 1948. Chronique P.25.
- UNESCO Le rôle de la conscience dans le développement ressources naturelles. Impact 1962 N° 4.
- VAUCEL Les Pasteuriens en Afrique du Sud au Sahara. Les cahiers français 1959. N° 40 (Mai)

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	2
INTRODUCTION GENERALE	5
<u>PRELIMINAIRE.</u> - ELEMENTS DE LA RECHERCHE DANS LE TIERS-MONDE	24
CHAPITRE I. - Le transfert d'innovation : recherche et assistance technique	26
§1. Avant l'indépendance des nouveaux Etats	26
§2. Depuis l'indépendance	31
CHAPITRE II.- La fonction d'innovation : recherche et développement économique	43
§1. Rôle de la recherche	43
A. Inventaire des ressources	44
B. Mise en valeur des ressources	46
§2. Caractères de la recherche	48
A. Fonctionnellement orientée	48
B. Formellement intégrée	53
C. Géographiquement coordonnée	54
1°. Unité d'impulsion	54
2°. Localisation des réalisations	57
CHAPITRE III- Théorie de l'innovation : la loi de fragmentation	63
A. Définition	63
B. Caractères	64
<u>PREMIERE PARTIE.</u> - LA FRAGMENTATION DE LA RECHERCHE DANS LE TEMPS	68
INTRODUCTION.	69
A. Méthodologie	69
B. Caractéristiques	72

<u>TITRE I.</u> - L'IMPULSION METROPOLITAINE	75
CHAPITRE I. - La recherche appliquée	78
Section I. - Les fondements du système	79
§1. Fonction de la recherche	79
§2. Structure de la recherche	82
Section II.- Les recherches sur cultures d'exportation	85
A. Les cultures privilégiées	
1. Les oléagineux	85
2. Les textiles	87
3. Les fruits et agrumes	88
B. Les cultures secondaires	
Section III- Les recherches sur productions d'ordre interne	90
§1. Les recherches directes spécialisées : l'obstacle humain	90
§2. Les recherches indirectes générales : l'obstacle administratif	93
CHAPITRE II. - La recherche fondamentale	98
A. Origine	98
B. Orientation	101
CONCLUSION : Premières conclusions, premières interrogations	105
<u>TITRE II.</u> - L'INITIATIVE LOCALE	II2
INTRODUCTION	II2
CHAPITRE I. - L'attraction du court terme dans l'objet des recherches : le développement organique de la recherche appliquée	II6
Section I. - Les cultures d'exportation	II6
Section II.- Les cultures vivrières	II8

CHAPITRE II: - L'attraction du court terme dans la nature des recherches : le déséquilibre financier de la recherche fondamentale	123
Section I. - Les budgets de recherche	124
§1. Investissement	124
§2. Fonctionnement	127
Section II.- La dénaturation de la recherche fondamentale	128
§1. Le handicap financier	128
A. L'élaboration budgétaire	128
B. L'évaluation budgétaire	130
§2. L'incidence de science politique	132
Section III- Causes et remèdes	136
TITRE III.- LA CONSOLIDATION STRUCTURELLE DE LA FRAGMENTATION	145
CHAPITRE I. - La fragmentation organique	148
Section I. - La spécialisation	148
Section II.- Les liaisons compensatrices	152
§1. Les liaisons d'action : la coopération	154
§2. Les liaisons de conception : la coordination	155
CHAPITRE II.- La diversité juridique	162
Section I. - Les termes du débat	162
Section II.- Les statuts juridiques	168
Sous-section I. - Les organismes de droit privé	168
§1. Contrôle externe	169
§2. Contrôle interne	170
Sous-section II. - Les organismes de droit public	174

Section III. - Discussion.	176
§1. Les organismes de recherche appliquée.	176
§2. L'organisme de recherche fondamentale.	187
CONCLUSION.	190
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.	198
<u>DEUXIEME PARTIE</u> : LA FRAGMENTATION DANS L'ESPACE.	202
INTRODUCTION.	
<u>TITRE I.-</u> LA FRAGMENTATION DES RAPPORTS DE COOPERATION.	213
SOUS-TITRE I. - La communauté instrumentale : le fractionnement du réseau opérationnel.	215
CHAPITRE I.- De la fragmentation au fractionnement.	215
Section I.- La fragmentation : les centres outre-mer.	216
A. La mise en place du réseau.	216
B. La spécialisation du réseau.	218
Section II.- Le fractionnement : les bases arrière.	222
CHAPITRE II.- Vers le démembrement de la recherche : Les tentatives d'élargissement des compétences locales.	227
Section I.- La recherche appliquée.	228
Section II.- L'Office de la Recherche Scientifique et technique outre-mer.	230
SOUS-TITRE II.- LA COOPERATION INSTITUTIONNELLE : la dissociation de la recherche.	238
CHAPITRE I.- Le financement de la recherche.	244
Section I.- De la fragmentation au fractionnement.	245
Section II.- Vers la dissociation du financement.	248

§1. La répartition fonctionnelle des dépenses.	248
§2. La répartition géographique des dépenses.	254
CHAPITRE II.- L'élaboration de la recherche.	261
Section I.- L'unité fédérale de l'Union Française.	262
1.- Les comités originaires.	262
2.- La Loi-Cadre.	264
Section II.- Le localisme de l'indépendance.	265
1. L'objet des compétences locales.	267
2. Leur organisation.	269
Section III.- Ses limites structurelles.	276
<u>TITRE II.- LES TENTATIVES DE REGROUPEMENT.</u>	280
CHAPITRE I.- La tentative française de fusion organique.	2
La Fondation internationale pour la recherche scientifique.	283
Section I.- La procédure d'élaboration.	285
Section II.- Le contenu du projet.	289
A. Les statuts : la prépondérance institutionnelle de la France	290
B. Les moyens de la Fondation : la sauvegarde conventionnelle.	292
CONCLUSION.	293
CHAPITRE II.- Le regroupement africain par bipolarisation : le Comité de la recherche scientifique et technique de l'OAMCE	294
§1. La faiblesse institutionnelle du Comité.	295
§2. La portée réduite de ses travaux.	297
Section annexe. L'Organisation de l'Unité Africaine.	302
CONCLUSION.	305
<u>TITRE III.- ELEMENTS DE SOLUTION : DU FEDERALISME FONCTIONNEL DE SUBSTITUTION AU FEDERALISME DE SUPERPOSITION.</u>	311

CHAPITRE I.- Le fédéralisme de substitution	314
Section I.- Les éléments de fédéralisme.	314
Section II.- Les éléments de décentralisation.	316
CHAPITRE II.- Pour un fédéralisme de superposition.	323
Section I.- Les organes d'élaboration de l'action scientifique.	327
§1. Les organes communautaires.	327
§2. La communauté et les Etats membres.	330
Section II.- Les organes de réalisation de l'action scientifique : les entreprises.	331
§1. Leurs rapports avec les Etats membres.	333
§2. Leurs rapports avec l'Organisation.	338
CONCLUSION.	338
Liste des principaux sigles.	342
<u>BIBLIOGRAPHIE.</u>	343
