



Du Cemagref à Irstea

Un engagement pour la recherche environnementale

Pascal Griset



éditions
Quæ

Du Cemagref à Irstea
Un engagement
pour la recherche
environnementale

Du Cemagref à Irstea

Un engagement
pour la recherche
environnementale



Pascal Griset

éditions
Quæ

*Ouvrage commandé par
la direction de la communication
et des relations publiques du Cemagref,
à l'occasion du trentième
anniversaire de l'institut.*

Éditions Quæ
RD 10, 78026 Versailles Cedex

© Éditions Quæ, 2011
eISBN : 978-2-7592-1685-7

Le code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction même partielle du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.



Sommaire



Remerciements	3
Introduction	5
Pouvoir, savoirs et monde rural	
jusqu'à la Seconde Guerre mondiale	9
Encadrer, organiser, gérer la forêt.....	10
Enseigner, informer et diffuser l'innovation.....	13
Questions de « frontières ».....	17
De l'appui technique à l'expertise	20
Conclusion.....	23
La lente genèse du Cemagref, de la Libération	
au début des années 1980	27
Un contexte radicalement nouveau.....	27
Des adaptations inégales.....	30
Le temps des remises en cause.....	35
Création et débuts incertains du Cemagref	41
Conclusion.....	46
Trajectoires de recherche et construction	
de domaines d'expertise (années 1950-1981)	49
Améliorer les performances de l'agriculture française	49
L'eau et les territoires.....	54
De nouveaux regards portés sur la « performance »	
économique	58
Diffuser, informer, communiquer.....	64
Conclusion.....	66
Exister et survivre (1982-1998)	69
Sortir d'une logique de sentier	69
Un entre-deux administratif.....	74

La crise de la délocalisation.....	75
La dernière tempête ?.....	79
Conclusion.....	81
Définir et structurer une politique scientifique (1985-2000).....	83
Organiser l'institution, orienter les missions.....	83
Ressources et moyens.....	91
Communication et partenariats.....	96
Conclusion.....	101
Continuités et nouveaux défis (années 1990-années 2000).....	105
Un nouveau contexte sociopolitique.....	105
Vers une organisation de la recherche en « projets ».....	109
Une recherche ancrée dans la durée, qui évolue au fil des questionnements.....	116
Conclusion.....	125
Nouvelles pratiques, travail en réseaux et partenariats (années 1990-2000).....	127
Nouvelles pratiques, nouveaux concepts.....	128
Participer à la coconstruction de décisions complexes au plus près du tissu économique et social.....	131
Ouverture et travail en réseau dans le dispositif de recherche et d'enseignement supérieur.....	137
Assumer et affirmer une identité.....	140
Conclusion.....	143
Conclusion.....	145
Méthode.....	151



Remerciements



L'auteur remercie l'ensemble des témoins qui ont accepté de répondre à ses questions. La richesse de leurs propos n'apparaît que trop peu dans ce livre. L'auteur leur est cependant redevable. Grâce à ces récits et à ces échanges il a pu, au-delà des archives et des dossiers, approcher la réalité d'une recherche vécue au quotidien, de manière à la fois professionnelle et passionnée, à travers les déceptions, les doutes et les succès. Il tient à exprimer une reconnaissance toute particulière à Yves Le Bars pour les longs entretiens approfondis et ouverts qu'il lui a accordés et pour les documents qu'il a accepté de lui confier.



Introduction



Les sociétés humaines se construisent dans une relation duale aux éléments naturels. La nature est tout à la fois généreuse et dangereuse, hospitalière et hostile, les religions et les philosophies en ont été profondément marquées. Le rêve de maîtriser les éléments est ancien. « Connaissant la force et les actions du feu, de l'eau, de 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 ainsi nous rendre comme maîtres et possesseurs de la nature », écrivait Descartes.

La révolution agricole et la révolution industrielle semblent permettre la concrétisation de cette ambition. Pour les sociétés qui connaissent, à partir des ^{xviii}e et ^{xix}e siècles, ces mutations, la science et la technologie changent le rapport à la nature. Elles donnent le sentiment que l'homme peut enfin maîtriser ses forces, s'affranchir de ses règles et, dans une forme nouvelle et collective d'hybris, la dominer. Ces perspectives se retrouvent dans la notion de « progrès scientifique » qui domine le ^{xix}e siècle. Dans la lignée des travaux amorcés au siècle précédent, l'agronomie se développe. L'approche de l'agriculture, de l'exploitation des forêts, des rivières, inclut des savoirs qui ne reposent plus uniquement sur l'expérience ancestrale, mais intègrent un sens de l'organisation et de l'innovation. L'État s'engage dans cette dynamique. La création du ministère de l'Agriculture donne un cadre plus large et plus ambitieux à son action. L'enseignement d'une part, la diffusion du progrès technique d'autre part s'ajoutent à ses missions plus classiques d'administration. C'est donc dans le cadre d'une relation entre pouvoir politique, intérêts

économiques et connaissances scientifiques et techniques que l'histoire de l'émergence d'une recherche, spécifiquement tournée vers les territoires ruraux, doit être interrogée.

La construction est lente. Amorcée dans les dernières années du XIX^e siècle, elle s'effectue tout au long du XX^e siècle. Elle repose tout d'abord sur une logique d'initiatives locales et sectorielles. À partir des années 1950, c'est une dynamique de regroupement qui s'impose. En plusieurs étapes, elle aboutit en 1981 à la création du Cemagref. Le centre exprime progressivement deux ambitions qui peuvent sembler contradictoires. Il veut d'une part affirmer une identité et se différencier en liant recherche et appui technique. Il aspire d'autre part à une véritable reconnaissance et à une pleine intégration dans le dispositif français de recherche.

La trajectoire qui en résultera s'avère quelque peu atypique et suscite un ensemble de questionnements. Quelles sont les origines d'une dynamique qui prend toute son ampleur dans les années 1950, mais plonge ses racines dans la société de l'Ancien Régime et dans les aspirations parfois contradictoires de la III^e République ? Comment une institution de recherche trouve-t-elle sa place dans un système plus large fondé tout à la fois sur les coopérations fructueuses et les concurrences les plus âpres ? Quelle fut la place de la recherche dans le renouvellement des rapports entre environnement et société dans la France contemporaine ? De quelle manière l'État a-t-il tenu son rôle et a-t-il su mettre en place les structures capables de produire les savoirs et d'exercer l'expertise indispensable à l'évolution de ses missions ? Ces larges problématiques ne seront pertinentes qu'à la condition de les articuler dans une approche plus fine, à l'analyse des spécificités d'une institution qui s'est radicalement transformée pour survivre dans un contexte où les questions environnementales prenaient une place croissante dans le débat public, puis dans les décisions politiques.

Cette évolution s'affirme tout particulièrement à partir des années 1990. La dimension idéologique de l'écologie s'estompe

progressivement au profit d'une dimension plus opérationnelle fondée sur le savoir. Ce changement de statut reste cependant très imparfait, et la polémique s'impose encore fréquemment au détriment de processus plus apaisés. Dans ce contexte, les chercheurs sont impliqués dans le débat public, et le rôle d'un institut de recherche n'a plus aucun point commun avec ce qu'aurait pu être une science isolée dans sa tour d'ivoire. Recherche, communication, expertise, débat public, tels sont désormais les points clés d'une action multiforme, inscrite à différentes échelles dans les territoires et qui forge une culture institutionnelle originale au fil d'une histoire marquée tout à la fois par la constance des efforts et par les chaos des crises.

Des premières stations d'expérimentation à l'Irstea, c'est donc la lente et complexe construction d'un nouveau rapport aux enjeux environnementaux, fondé sur la science, qu'il s'agit de comprendre et de mettre en perspective.



Pouvoir, savoirs et monde rural jusqu'à la Seconde Guerre mondiale



La France reste un pays majoritairement rural jusqu'au début des années 1930. Le dynamisme de l'agriculture, mais également l'équilibre d'un ensemble d'activités spécifiques à ces territoires sont pour l'État, quels que soient les régimes au pouvoir, une préoccupation aussi bien économique que politique. C'est pourquoi règlements, lois, institutions et corps techniques sont créés au fil des siècles pour y porter, partout où cela paraît nécessaire, l'action publique. Celle-ci intègre tout à la fois, et non sans ambiguïté, les intérêts de l'État, du roi à la République, et l'intérêt « général ». Elle inclut également, de manière diffuse mais croissante au fil du temps, la conviction, ancrée dans la réalité de l'action quotidienne, que cette mission ne peut être accomplie qu'à la condition de prendre en compte l'intérêt supérieur que représente la préservation des espaces naturels. Pour servir les hommes, ils doivent être protégés.

La place considérable des surfaces boisées au Moyen Âge et les domaines qu'y possède le roi de France font que la forêt est en quelque sorte la matrice de ces dispositifs. Les hommes qui en ont la responsabilité, les « forestiers », bien que porteurs de l'autorité de l'État, ne fondent pas leur action sur la seule force de la loi. Par goût, par devoir, et pour poser les bases socialement et culturellement acceptables de leur action, ils doivent construire leur propre légitimité. Celle-ci reposera sur leurs savoirs et sur leur connaissance intime des réalités parfois contrastées d'une nation aux provinces nombreuses

et diverses. Bras du pouvoir, ils deviennent donc également utiles à ceux qui sont placés sous leur autorité.

Au-delà d'une histoire administrative extrêmement complexe, reflet des pratiques d'un pays où les structures ont tendance à se superposer plutôt qu'à se succéder, ce temps long de ce qu'il est convenu d'appeler les « Eaux et Forêts » livre au regard la construction d'une communauté de serviteurs de l'État engagés au plus proche de la vie des campagnes. Ils définissent ainsi par leur action des domaines reconnus au fil du temps comme pertinents pour l'intervention publique. Trois sphères principales se structurent. La première est l'exercice de l'autorité de l'État et l'encadrement légal des territoires. Deux autres s'y ajoutent, principalement à partir du XIX^e siècle : l'enseignement d'une part, la diffusion du progrès technique d'autre part. Ces territoires se construisent en fonction des attentes, exprimées ou non, d'un monde rural où l'aspiration au « progrès » n'est pas absente, malgré d'indéniables facteurs d'immobilisme. Ces trois domaines se structurent à mesure que l'État s'organise et étend son champ d'intervention, soulevant corollairement des questions de « délimitations » entre les responsabilités de corps d'ingénieurs, dépendant d'administrations distinctes mais également concernées par la gestion des territoires. Au-delà de ces tensions qui en annoncent d'autres, l'évolution la plus remarquable, perceptible dès la fin du XIX^e siècle, est la volonté de cette communauté de construire par elle-même ses savoirs et son expertise.

Encadrer, organiser, gérer la forêt

Les missions découlant de l'expression, plus ou moins forte et plus ou moins large, de l'autorité de l'État s'affirment de manière progressive et ambiguë au cours d'une évolution pluriséculaire en relation avec deux espaces spécifiques, échappant originellement aux règles communes de la propriété, les rivières et les forêts. Les Carolingiens, puis les Capétiens structurent ainsi progressivement la surveillance des forêts et rivières qui font partie de leur domaine.

Sans doute plus anciens, les termes « eaux et forêts » sont ainsi attestés pour la première fois en 1219 dans une ordonnance de Philippe Auguste. Alors que près du quart des revenus de la couronne provient des forêts royales, une ordonnance de Philippe le Bel donne en 1291 une première organisation à cette « administration » des Eaux et Forêts. Le roi nomme en 1300 son filleul Philippe le Convers « Maître et enquêteur des Eaux et Forêts ». Premier titulaire de cette charge, celui-ci organise la première juridiction forestière d'appel, la « table de marbre », au Parlement de Paris. Dès cette époque, l'État mêle dans ses prérogatives en matière forestière celles résultant de sa propriété directe et celles relevant de ses responsabilités régaliennes. À mesure que le domaine royal s'étend, l'organisation du contrôle se densifie. L'ordonnance de Melun instaure en 1376 un premier code forestier. En 1515, François I^{er} réserve très strictement le droit de chasse à la noblesse. Cinq ans plus tard, une ordonnance limite le droit de défricher. La multiplicité des textes souligne que l'exercice de cette autorité se matérialise de manière inconstante au cours des siècles. L'encadrement de l'activité forestière et la protection du domaine royal sont en effet très directement liés à l'autorité effective de l'État. Celle-ci fluctue considérablement au gré des aléas d'une vie politique marquée par des périodes de désordre comme la Fronde. Alors que ce contrôle s'intensifie au cours du xvi^e siècle, il se délite au tournant des xvi^e et xvii^e siècles. Fraudes, pillages et abus divers se multiplient.

C'est pourquoi le règne de Louis XIV marque un tournant majeur pour les forêts françaises. Colbert rétablit à partir de 1661 l'autorité de l'État. Il est conscient du rôle stratégique des forêts, notamment pour permettre à la France de disposer d'une flotte digne de son rang. Attentif à servir ses propres intérêts, il prend directement sous son autorité des activités qui génèrent d'importants flux financiers. L'arrêt royal de 1661, connu sous le nom de « Grande Réformation », ordonne la clôture et le règlement des forêts du domaine royal. L'autorité du roi est réaffirmée, dans ses moindres détails, par les instructions publiées en mars 1663. Les sanctions frapperont durement les fraudeurs, les

détenteurs de l'autorité royale ne respectant pas les ordres étant les plus lourdement punis. Le lieutenant général de la table de marbre de Rennes est ainsi condamné à mort, tandis que d'autres connaîtront les galères. L'ordonnance du 13 août 1669 achève cette véritable « reprise en main ». Elle affirme une seule et même réglementation pour l'ensemble du royaume et réaffirme l'autorité de l'État, au-delà du seul domaine royal, sur l'ensemble des bois et forêts, instaurant même un droit de visite chez les particuliers. Au fil du xviii^e siècle, alors que les besoins de la marine, de l'industrie et des particuliers s'accroissent, la tension entre la société et cette administration devient de plus en plus forte. La question forestière se trouve incluse dans la remise en cause globale du système politique et social. Alors que le domaine royal ne représente que 14 % de la forêt française à la veille de la Révolution, les officiers des Eaux et Forêts sont détestés et deviennent les symboles d'un ordre ancien et injuste.

Le rétablissement du droit de chasse pour les roturiers, sur les terres qu'ils possèdent, marque, dès août 1789, le début d'une « reconquête » de la forêt par le peuple contre les privilèges. En 1791, les « Maîtres des forêts » deviennent des « Conservateurs ». Sans lien avec ce changement sémantique et comme pour bien d'autres domaines, le désordre s'installe cependant au fil des ans, la forêt se trouvant elle aussi emportée dans les turbulences du temps. Pour nombre de Français, l'autorité de l'État sur la forêt n'en est pas pour autant de nouveau considérée comme garante de sa bonne exploitation, mais bien une persistance de l'Ancien Régime. La loi du 29 septembre 1791 sur le régime forestier instaure ainsi la liberté totale des propriétaires sur leur domaine. Il faut attendre le Consulat pour que la puissance publique reprenne l'initiative en instaurant une « Administration générale des forêts » dépendante du ministère des Finances.

La nomination en 1824 du premier directeur général des forêts marque le début d'une époque nouvelle rapidement concrétisée par l'ouverture à Nancy de l'École royale forestière, puis par la promulgation du « code général des forêts » en 1827. Ce texte s'efforce d'établir un équilibre entre le respect de la propriété privée et la

préservation de l'intérêt général. La logique financière qui prévalait sous l'Ancien Régime est ainsi remplacée par des préoccupations plus larges et un ancrage plus global, et parfois conflictuel, dans le monde rural. En 1877, les forestiers passent sous la tutelle du ministère de l'Agriculture et du Commerce. Leur tâche n'en est pas moins difficile. La forêt reste un enjeu économique, social et politique. Partout, grands propriétaires et paysans cherchent à faire prévaloir leurs intérêts respectifs. Les élus sont, dans de telles circonstances, plus prompts à soutenir les intérêts particuliers de leurs électeurs que l'intérêt général porté par les forestiers. Pourtant, une véritable organisation se structure, grâce, en particulier, aux élèves formés au sein de l'École de Nancy. Celle-ci offre chaque année des promotions d'une douzaine d'ingénieurs. Au nombre de 750 en 1912, les « agents des Eaux et Forêts » ne sont plus que 541 en 1926, 94 d'entre eux étant tombés au front entre 1914 et 1918. En 1921, ils retrouvent le nom d'« officiers des Eaux et Forêts ». En 1928, les anciens élèves diplômés de l'École de Nancy obtiennent le titre d'« ingénieurs des Eaux et Forêts ».

Cette administration s'est donc stabilisée et en quelque sorte banalisée. Un point d'équilibre semble s'être établi, et l'autorité de la puissance publique sur la forêt, sans être pour autant devenue un élément anodin, semble avoir trouvé un cadre serein d'exercice. Signe paradoxal de cette « institutionnalisation », les effectifs et les moyens régressent d'ailleurs jusqu'à la Seconde Guerre mondiale : l'enjeu ne semble plus être réellement prioritaire...

Enseigner, informer et diffuser l'innovation

Si « Labourage et pâturage sont les deux mamelles de la France », l'agriculture française connaît, jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, de réelles difficultés lorsqu'il s'agit d'évoluer et de s'adapter. Dès 1600, Olivier de Serres redoutait « l'épuisement progressif des terres de France ». Vauban, sous le règne du Roi-Soleil, constatait que « l'agriculture est la partie la plus ruinée et la plus misérable du

royaume ». Au XVIII^e siècle, quelques grands propriétaires éclairés s'intéressent à l'agronomie et se retrouvent au sein de la Société royale d'agriculture de la généralité de Paris créée par Louis XV. Si leurs écrits marquent l'époque, leur influence reste très modeste. Comme le constate Voltaire en évoquant leur travail, « tout le monde les lit, excepté les laboureurs ». La Révolution bouleverse les campagnes et permet aux paysans d'accéder à la propriété des terres qu'ils travaillent. Cette redistribution, associée au code civil qui ne reconnaît pas le droit d'aînesse, émiette parallèlement la propriété et rend encore plus difficile toute diffusion des méthodes nouvelles, qui se développent déjà de l'autre côté de la Manche.

Ces pesanteurs contribuent à confirmer l'idée que l'agriculture doit être aidée pour réaliser les mutations indispensables. Les initiatives sont multiples. Elles viennent de personnalités éclairées, de sociétés savantes, voire, au tournant des XIX^e et XX^e siècles, d'entreprises soucieuses de faire adopter des matériels et des produits nouveaux. La puissance publique intervient également de manière plus visible. Les « forestiers » jouent, en ce domaine, un rôle spécifique et pionnier. C'est tout d'abord la formation des élites techniques qui est structurée. La base en est un système d'enseignement qui se met en place à partir de la création de l'École de Nancy en 1824. Des mesures orientées plus directement vers les agriculteurs sont également prises. La première chaire d'enseignement public et gratuit de l'agriculture est créée par l'État à Bordeaux en 1838. M. Petit-Lafitte y est nommé, devenant ainsi en quelque sorte l'ancêtre des futurs ingénieurs des services agricoles. Le décret Tourret marque, en 1848, une évolution beaucoup plus significative, avec l'instauration de trois niveaux d'enseignement agricole : à la base, les fermes-écoles, puis, au niveau intermédiaire, des écoles régionales et, coiffant le tout, l'Institut national agronomique, créé sur le domaine de Versailles... Poursuivi timidement sous le Second Empire, cet élan est repris avec vigueur par la III^e République. La loi du 16 juin 1879 institue les professeurs d'agriculture, fonctionnaires chargés d'enseigner dans les écoles normales aux élèves instituteurs et, dans les écoles pratiques,