

## L'automne des certitudes : la politique des experts et des gestionnaires de la F.A.O. (1947-1970)

*Martine Chalvet\**

En travaillant sur la sous-commission de coordination aux Questions Forestières Méditerranéennes de la F.A.O. (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), j'ai voulu étudier un organisme international d'experts de la gestion des arbres et des massifs forestiers à un moment charnière avant un bouleversement profond des paradigmes. À la veille de la crise économique, dans une période de reconstruction puis de croissance (1947-1970) mais aussi après les horreurs de la guerre et la dépression économique des années 30, les scientifiques et les techniciens ont bien conscience de vivre dans un monde incertain. Toutefois, ils sont aussi convaincus de leur capacité de découvrir des lois de la nature, prévoir et corriger les aléas. Après les années 1970-1980, cette foi dans l'exactitude de la science, dans le progrès et dans l'avenir s'est profondément modifiée. Mon but est donc de replacer cette relation entre incertitude et environnement dans le temps pour essayer de comprendre ce changement de paradigme à partir d'un exemple concret.

### **L'apogée des certitudes : un héritage ancien**

Après les traumatismes de la Deuxième Guerre mondiale, les États ont une volonté de coordination internationale et de prévention des tensions économiques et géopolitiques. Au sein de la F.A.O., la sous-commission de coordination aux Questions Forestières Méditerranéennes (membre de la Commission européenne des Forêts) cherche à mettre en place une gestion rationnelle et rentable des bois sur plusieurs années. Formée d'officiers des Eaux et Forêts des pays méditerranéens (Espagne, Portugal, France, Italie, Grèce, Yougoslavie, Turquie, pays du Maghreb) la Sous-commission crée des groupes de travail qui réunissent un ensemble de statistiques sur l'état des bois, des graines, des besoins forestiers, etc.

---

\* Université de la Méditerranée, Équipe Desmid, UMR Espace 6012, Département des Sciences Humaines, faculté des Sciences, case 901, 13288 Marseille cedex 9, France

Ils collectent aussi toute une série de données, sur les milieux boisés (climat, sols, végétation) et dressent des cartes forestières, climatiques ou géologiques à l'échelle méditerranéenne. (FAO, sous-commission aux Questions Forestières Méditerranéennes, 1948-1980)

Officiellement cette accumulation de connaissances viserait à poursuivre l'œuvre entreprise avant la guerre pour construire une sylviculture adaptée aux spécificités méditerranéennes<sup>1</sup>. Dans les faits, la Sous-commission cherche surtout à proposer aux États membres, un tableau régional des ressources boisées pour mieux définir la politique sylvicole à mettre en place. Elle vise donc à programmer les aménagements des bois c'est-à-dire leur entretien et leur évolution afin de satisfaire les futurs besoins en matériel ligneux (Chalvet, 2000). Cette volonté de garantir l'avenir est donc pleinement liée aux enjeux économiques. Dans la période de reconstruction puis dans l'euphorie de la croissance des 30 Glorieuses, les décideurs politiques et économiques veulent encourager une croissance harmonieuse<sup>2</sup>. Or après la guerre, le potentiel boisé européen est largement dégradé. Avec la fermeture des marchés de l'Est, l'Europe occidentale se trouve totalement dépendante des fournitures américaines et surtout canadiennes. Pour s'affranchir de cette situation, les experts veulent relancer la production. Après les destructions, il s'agit aussi de repenser et de moderniser totalement la filière bois. Dans ce domaine, les différents États souhaitent mettre en place une exploitation organisée et rentable grâce à des reboisements industriels avec la création artificielle de peuplements à croissance rapide comme les eucalyptus ou les résineux reliés à un traitement des matériaux ligneux en aval. Ces projets de modernisation s'appliquent aussi aux pays restés ruraux. Dans les années 1960, le Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.) et la Commission Économique Européenne veulent limiter l'écart économique et social qui se creuse entre les rives sud et nord de la Méditerranée. Encouragés par les organismes internationaux, les experts de la F.A.O. lancent un plan de développement méditerranéen qui associe les spécialistes de l'économie, de l'agriculture et des forêts (F.A.O., 1959 ; Gelsinger, 1960).

Avec la coopération internationale, les progrès des techniques et de la science forestière, la mise en place de plans et de perspectives, les experts

---

1. Lorsque naît la sylviculture (xviii<sup>e</sup>-xix<sup>e</sup> siècles), elle est largement influencée par les théories allemandes et par des techniques essentiellement applicables aux hautes futaies du nord de l'Europe. Confrontés aux conditions du terrain des officiers des Eaux et Forêts français, italiens, espagnols et yougoslaves ont voulu créer dès 1920 une sylviculture adaptée au milieu méditerranéen au sein d'une Ligue forestière internationale (1920-1936) appelée *Sylva Mediterranea*

2. Ces grands principes productivistes s'intègrent parfaitement au programme de reconstruction européenne proposé par le secrétaire d'État Marshall. En 1948, certains pays méditerranéens comme l'Italie, la Grèce, le Portugal, la Turquie et la France ont en effet accepté l'aide américaine et se lancent dans de vastes plans de reconstruction boisée.

sont convaincus qu'ils arriveront à juguler le manque de bois en Méditerranée et à développer des zones restées rurales et jugées trop archaïques. Chargés de prévoir et d'organiser l'avenir, ces spécialistes pourraient être traversés par le doute. Dans leurs comptes-rendus, ils n'en laissent absolument rien transparaître... Certes, ces rapports sont, en filigrane, destinés à convaincre les décideurs tout en légitimant l'action de la F.A.O et de la coordination internationale. Mais au-delà des biais introduits par ce type de sources, les ingénieurs manifestent l'état d'esprit d'une époque encore animée par un certain nombre de certitudes. Leur foi dans la mission des corps d'État au service de l'intérêt général s'appuie sur leur croyance dans la science et la technique mais aussi dans la capacité de l'homme à contrôler la nature et son évolution. Persuadés que la coopération internationale donne un élan inédit à leur action, ils renouvellent en fait un héritage fort ancien qui s'est ancré dans les structures de formation, les corps de l'État, la culture et les mentalités pour former un véritable paradigme.

Pour la plupart fonctionnaires, les conseillers de la F.A.O. reprennent le rôle traditionnel du corps des Eaux et Forêts. Propriétaires de domaines, les États européens se sont toujours intéressés de près au bois, élément stratégique et financier déterminant. Pour obtenir une bonne gestion des massifs, ils ont créé entre le XVIII<sup>e</sup> et le XIX<sup>e</sup> siècle, un corps prestigieux de techniciens formés dans de hautes écoles spécialisées et ont commencé à récolter un ensemble de données chiffrées (Buttoud, 1983 ; Kalaora, 1981). Dans le contexte d'État Providence, ce modèle interventionniste connaît son plein épanouissement. Étonnés par la planification des dictatures, bouleversés par la crise de 1929, puis par la guerre, les nouveaux décideurs de l'Europe occidentale sont persuadés des bienfaits de la programmation économique. Sans renoncer au système libéral, les États européens du bloc occidental ont la volonté de mettre en place une gestion harmonieuse des ressources rurales en appliquant le modèle de la planification indicative et de la coordination internationale (Gueslin, 1992 ; Rosanvallon, 1990). Dans le domaine de l'environnement, ce programme interventionniste est pleinement conforme au rôle de l'État défini par les premiers penseurs libéraux à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle : créer les conditions optimales de production en permettant le développement des infrastructures mais aussi « conserver la nature et les richesses nécessaires à un pays que les particuliers ont trop de penchants à dilapider » (Leroy Beaulieu, 1890).

La contribution des représentants de l'État dans la production ligneuse reproduit donc les grands principes défendus tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle par les différents corps des Eaux et Forêts. La politique sylvicole d'antan visait à mettre sur pied des bois domaniaux et communaux rentables capables d'approvisionner l'industrie et les transports. Les experts de la F.A.O. restent, en majorité, marqués par la volonté d'intégrer la filière bois à la production indus-

trielle tout en l'arrachant à une économie agro-pastorale ancienne qu'ils jugent archaïque, destructrice du potentiel ligneux et des équilibres de la nature. Leur conception s'appuie sur la certitude de la supériorité et de la légitimité des connaissances scientifiques présentées comme rationnelles, universelles et objectives par rapport à des techniques vernaculaires employées par des ruraux souvent décrits comme rustres, égoïstes et incultes.

Cette confiance dans la Science universelle est encore l'aboutissement d'un cheminement ancien qui se met en place entre la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et le début du XIX<sup>e</sup> siècle en Europe. À partir du moment où la Providence n'est plus seule maîtresse de la nature, l'homme prend son destin en main et cherche à exploiter pleinement les ressources naturelles avec l'aide des sciences « exactes », les mathématiques, la géographie ou la botanique. Dans ce mouvement de sécularisation, il a bien conscience d'être placé dans une dialectique complexe. En exploitant la nature, il sait qu'il peut la détruire mais il pense aussi pouvoir réparer ses erreurs grâce à sa connaissance et à sa puissance technique (Acot, 1988). Au XIX<sup>e</sup> siècle, les défrichements, et l'érosion qu'ils provoquent, sont par exemple rendus responsables des inondations. Mais en contrepartie, les ingénieurs sont persuadés qu'ils peuvent éviter les catastrophes en reboisant la montagne et en endiguant les rivières<sup>3</sup>. Dans le domaine de l'environnement, les officiers de la F.A.O. reçoivent cet héritage positiviste et s'inscrivent dans une vision optimiste de l'avenir et du progrès grâce aux sciences.

### **Les prémices du doute : les temps nouveaux**

À partir des années 70 mais surtout dans les années 80, cette foi dans l'avenir, dans la science, dans la croissance, dans l'intervention des experts des plus hauts corps de l'État est remise en cause.

Dans les faits, la réorganisation de la filière bois en Méditerranée n'a pas donné les résultats escomptés et le potentiel ligneux de la région reste peu rentable. D'un autre côté, les programmes de développement des pays du Sud n'ont pas abouti. L'écart entre le nord de la Méditerranée industrialisé, urbanisé et post-industriel s'est même encore creusé avec le Sud-méditerranéen resté rural et agricole. Au-delà d'un simple échec, les décisions prises dans les années 50 sont parfois lourdes de conséquences négatives. Les succès des reboisements en eucalyptus et en résineux ont un revers de la médaille. En Espagne et au Portugal, ces forêts, mal entretenues, offrent aux incendies des matériaux de choix...

Ces politiques sylvicoles sont d'autant plus critiquées qu'en l'espace de 20 à 30 ans, les enjeux économiques et écologiques se sont profondément

---

3. En France, les lois de 1860-64 puis de 1882 sur le reboisement et le regazonnement des montagnes sont destinées à corriger les effets néfastes des déboisements, c'est-à-dire l'érosion et les inondations.



transformés. Dans la société postindustrielle, il ne s'agit plus de fournir du matériel ligneux mais de construire des paysages attractifs pour des touristes urbains en *mal* de nature « authentique ». Une vision qualitative de l'environnement a remplacé une conception quantitative. Ce profond décalage entre le contexte de la prise de décision et celui de la réalisation finale des projets pose la question de l'efficacité des modèles et des perspectives. Contrairement aux représentations du XIX<sup>e</sup> siècle, l'intervention de l'homme sur la nature ne correspond pas à un mouvement unilatéral et linéaire, uniquement courbé par des oscillations ou des périodes de cycles. Avec l'industrialisation, l'urbanisation, l'ouverture des États européens sur le reste du monde puis l'affirmation d'une société post-industrielle, les enchaînements répétitifs de la société rurale et agricole n'existent plus ce qui vient compliquer les prévisions même sur le court terme. Bousculé par les transformations économiques, techniques et sociales, le rythme des rapports de l'homme et de la nature semble s'accélérer. Il n'est plus « lent à couler » comme le définissait Fernand Braudel (Braudel 1949)<sup>4</sup>. Ces évolutions

---

4. Dans sa thèse, l'historien Fernand Braudel avait dressé un schéma autour de trois types de temporalités: Un temps à l'échelle de l'individu, celui du changement rapide et des événements politiques, Un temps de changement plus lent sur une durée séculaire dans les domaines de la démographie, de la société et de l'économie, enfin un temps géographique quasi immobile, celui des rapports de l'homme et de la nature.

multiples de la perception du temps rendent les prises de décision aléatoires puisque la ligne de l'avenir n'est plus aussi clairement définie.

Pourtant, l'accumulation de toutes sortes de données statistiques, le perfectionnement de la sylviculture, l'appui sur des experts auraient dû, du moins le croyait-on, limiter les risques d'erreur. En fait, prisonnier de leurs héritages conceptuels, de leur formation théorique, de leurs modèles sylvicoles et de leur mission au service des États, la nouvelle génération des forestiers d'après-guerre n'a pas toujours tenu compte des travaux des pères de la foresterie méditerranéenne. Dès les années 20, les fondateurs de la Ligue Sylva Mediterranea savaient que la forêt méditerranéenne n'est plus rentable dans le nouveau contexte économique et que les reboisements dans une politique volontariste seraient trop coûteux. De même, ils étaient pleinement conscients que la progression des espaces mal boisés constituerait un terrain propice aux incendies. Opposés à une sylviculture industrielle, ils rêvaient de retrouver la « forêt climax » avec une politique de parcs naturels. Ils voulaient surtout construire une sylviculture méditerranéenne adaptée à cette région particulière sans rejeter systématiquement les pratiques locales et certaines connaissances vernaculaires (Chalvet, 2000 ; *Bulletin de la Sylva Mediterranea*, 1924-1936 ; F.A.O., 1948-1960).

Cependant, la pression des enjeux économiques et politiques de la reconstruction puis de la croissance, l'introduction de Sylva Mediterranea au sein d'une institution internationale et son rattachement à la Commission Européenne des Forêts entravent la transmission de ce savoir autrefois construit sur le terrain avec la collaboration des élites locales. Recopiant les certitudes du XIX<sup>e</sup> siècle, les nouveaux ingénieurs forestiers ont parfois appliqué une sylviculture bâtie dans les écoles forestières du nord de l'Europe sans réellement prendre en compte les multiples spécificités locales. Arguant des échecs constatés sur le terrain, les défenseurs d'une orientation plus pragmatique et plus diversifiée font entendre leur voix de plus en plus clairement. Les clivages entre le cadre local, national et international, les divergences entre les formations, les générations, les corps d'experts et les origines nationales s'amplifient. Divisée, la Sous-Commission espace ses rencontres et le travail de coordination internationale se déplace vers d'autres organismes publics ou privés (Lanly, 1997). Toutefois, l'incertitude ne naît pas seulement du manque d'unanimité. Au-delà des divisions internes, les experts se heurtent à des controverses à l'extérieur de l'institution.

Au service des décideurs politiques et économiques, les membres de la Sous-commission ont développé une vision technocratique et gestionnaire de l'environnement qui oublie souvent les savoirs vernaculaires. Les études scientifiques ont été lancées par le haut sans tenir compte de la population, de ses techniques et de ses habitudes de vie. En bref, le conseil était international, la décision nationale alors que l'application était locale.

Désormais placées dans un contexte de décentralisation ou de politique post-coloniale, les populations acceptent de plus en plus mal un processus de décision centralisée reposant sur le constat des élites techniques et scientifiques européennes. Le rôle de l'expert lui-même commence à faire l'objet d'attaques virulentes de la part de nouvelles associations écologiques (Kalaora, *et al.*, 1980).

Ceci dit, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, les contestations des notables locaux ou des ruraux, les conflits entre les Ponts et Chaussées et les Eaux et Forêts ou les remises en cause des forestiers sociaux et des membres de *Sylva Mediterranea* s'exprimaient déjà fortement (Chalvet, 2000). Pourtant ces multiples controverses ne faisaient pas vaciller la conviction générale d'une possible maîtrise humaine de la nature et de son évolution, d'un progrès de l'humanité grâce à la Science universelle sans oublier la légitimité des corps d'État au service de l'intérêt général. La remise en cause de ces certitudes s'appuie donc sur un changement plus profond, sur un véritable bouleversement des paradigmes.

Avec la pensée rationnelle de Descartes, puis la laïcisation et le désenchantement du monde des Lumières, sans oublier le positivisme et le scientisme du siècle de l'industrialisation, les Occidentaux ont bien développé une certitude : celle de devenir maître et possesseur du monde grâce à l'utilisation de la raison. Certes, cette perception laïcisée et productiviste de l'univers ne correspondait pas à un mouvement d'idée généralisée. Dans le siècle des révolutions politiques et économiques, les conservateurs et les tenants de la théorie de la décadence défendaient déjà la vision d'une évolution négative, voire régressive. À l'opposé de la foi dans le progrès et dans la science, ils peignaient le tableau d'une évolution systématiquement négative et voyaient dans la civilisation les germes du déclin et de la destruction. Même chez les partisans du progrès et de la production, la certitude des sciences ne gommait pas forcément le doute. De même, la volonté d'exploitation de la nature ne permettait pas d'oublier les perceptions affectives et esthétiques du romantisme.

Devenus créateurs de leur histoire et de leur milieu, les Occidentaux se sentaient, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, responsables de leur environnement et de leur destin. Toutefois, la fin des conceptions providentialistes et la construction d'une pensée scientifique avaient engendré l'élaboration d'un discours optimiste sur la possibilité de conjurer les méfaits de la nature et des hommes grâce aux sciences et à la technique. Dans les propos les plus pessimistes des conservateurs, des romantiques et des nostalgiques du passé, les connaissances n'étaient pas rendues responsables des maux à venir. Finalement en dépit de leurs clivages, les différents courants de pensée se rejoignaient pour diffuser dans la presse, dans les comices agricoles et les associations de défense des arbres puis dans les écoles primaires, un

discours optimiste sur la légitimité de la maîtrise de la nature et sur la foi dans les sciences.

Après la Première Guerre mondiale, mais surtout après la deuxième, il n'en est plus de même. Des écrivains et des philosophes de plus en plus nombreux mettent en cause la foi dans le progrès et le bonheur grâce à la technique et à la science<sup>5</sup>. Dans les années 70, les premières publications (Hans Jonas, 1979) désignent même la technique et les sciences comme une source de menaces mortelles pour le genre humain... Et de fait, dans le climat de guerre froide et de course à l'arme nucléaire, l'Homme possède désormais les moyens de s'anéantir et il le sait. Un pas définitif a bel et bien été franchi dans le contrôle de la matière.

La remise en cause des bienfaits de la science se rattache aussi à un doute sur son exactitude. Les sociologues et les philosophes ont particulièrement étudié cette incertitude qui naît de la mise en cause de la rationalité et de l'affirmation d'une pensée complexe. À partir des années 70, les penseurs ont conscience de l'impossibilité d'appréhender tous les aspects du réel, leurs interactions et leurs évolutions selon différents rythmes et à des échelles multiples. Les experts prennent conscience de la complexité du monde. Ils ont des difficultés à s'adapter tant leur spécialisation, leur formation, leurs logiques de corps restent prégnantes gênant de surcroît les efforts de la pluridisciplinarité voire de la transdisciplinarité.

Avec la démocratisation de l'enseignement, le développement des outils de communication et des médias, ces nouvelles orientations de la pensée ne restent pas cantonnées dans le cercle des élites. Dans le contexte pessimiste de la crise économique et l'angoisse de la guerre froide, l'incertitude de l'avenir, la remise en cause des experts et des corps d'État, sans oublier une certaine perte de confiance dans la science et la connaissance se développent au sein des sociétés européennes.

Nous nous trouvons donc dans une période de profond bouleversement des paradigmes. Ce n'est plus le XIX<sup>e</sup> siècle du scientisme, du positivisme, de l'évolutionnisme ou de l'historicisme. Ce changement fait ressortir « des évidences endormies » et « l'impossibilité d'expulser l'incertitude de la connaissance » (Morin, 1982). Ces nouvelles conceptions nous plongent dans un certain dilemme autour de la difficulté de nier l'incertitude et impossibilité de se plonger dans un scepticisme généralisé.

La seule solution serait, d'après E. Morin, « d'intégrer en profondeur de l'incertitude dans la connaissance et de la connaissance dans l'incertitude pour comprendre la nature même de la connaissance de la nature » (Morin, 1982). C'est peut-être ce qui est actuellement fait dans la prise en compte

---

5. Cette tendance ressort de plus en plus chez les philosophes et les écrivains (Valéry, Husserl, Merleau-Ponty, Sartre etc.) jusqu'à s'établir en nouvelle évidence.



de l'incertitude dans les calculs mathématiques ou encore avec le principe de précaution qui s'affirme depuis les années 70 pour prendre une décision.

## Bibliographie

- ACOT P., 1988. *Histoire de l'écologie*, Paris, P.U.F., 285 p.  
*Bulletin de la Sylva Mediterranea, (1924-1936)*
- BRAUDEL F., (1949, 9<sup>e</sup> édition 1990), *La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II*, A. Colin, 2 volumes, Paris, 585 p. et 628 p.
- BUTTOUD G., 1983. *L'État forestier. Politique et administration des forêts dans l'histoire française contemporaine*, 2 vol., Nancy, thèse Université de Nancy II.
- CHALVET, M., 2000. *L'invention de la forêt méditerranéenne de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle aux années 1960*, Aix-en-Provence, Thèse de doctorat d'Histoire, 444 p.
- F.A.O., 1948-1980. « Rapports de la Sous-Commission aux Questions Forestières Méditerranéennes ».
- F.A.O., 1959. *Projet de développement méditerranéen, développement agro-sylvicole et expansion économique dans les pays méditerranéens, Plan d'action pour un développement intégré*, Rome, 227 p.
- GLESINGER E., 1960. *The mediterranean project*, Rome, F.A.O.
- GUESLIN A., 1992. *L'État, l'économie et la société française, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Hachette Supérieur, 249 p.
- JONAS H., (1990), *Le principe de responsabilité. Une éthique pour la civilisation technologique*, traduction de l'allemand, Paris.
- KALAORA B., 1981. *L'institution forestière et son système de valeur*, Ardon, I.N.R.A., Centre de recherche d'Orléans, Laboratoire d'Économie et de Sociologie Rurale, 30 p.
- KALAORA B., LARRERE R., NOUGAREDE O., POUPARDIN D., 1980. *Forêt et société au XIX<sup>e</sup> siècle, la sève de Marianne*, Ardon, I.N.R.A., Centre de recherche d'Orléans, Laboratoire d'Économie et de Sociologie Rurale, 130 p.
- LANLY J.-P., avril 1997 « Foresterie circumméditerranéenne et coopération internationale, in *C.R.Acad.Agr. Fr.*, n° 3, pp. 55-64.
- LEROY BEAULIEU P., 1890. *L'État moderne et ses fonctions*, Paris, Librairie Guillaumin.
- MORIN E., 1982. *Science et conscience de la complexité*, Aix-en-Provence, librairie de l'université.
- ROSANVALLON P., 1990. *L'État en France, de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, Point Histoire, 370 p.