

Chapitre extrait de l'ouvrage

AU SERVICE DES FORÊTS TROPICALES

Histoire des services forestiers français d'outre-mer
1896-1960

par Joanny GUILLARD

Ouvrage édité et mis en ligne par



Centre de Nancy
Service des Éditions
14, rue Girardet – CS 14216
F-54042 Nancy Cedex

Avec le soutien de l'Association française des Eaux et Forêts (AFEF)

© AgroParisTech, 2016

Attribution + Pas de Modification + Pas d'Utilisation Commerciale (BY ND NC) : Le titulaire des droits autorise l'utilisation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, mais n'autorise pas la création d'œuvres dérivés.



L'autorisation d'effectuer des photocopies à usage collectif doit être obtenue auprès du Centre français d'Exploitation du droit de copie (CFC) – 20, rue des Grands-Augustins – 75006 Paris.

CHAPITRE II.12

Les services forestiers et le FIDES

II.12.1 INTRODUCTION

II.12.1.1 Pourquoi ce chapitre ?

Avant d'aborder la III^e partie qui traite essentiellement des problèmes techniques auxquels ont été confrontés les services forestiers coloniaux, il n'est pas inutile de présenter succinctement la répartition des financements du FIDES entre diverses catégories d'actions forestières. En effet, les développements des techniques résultent en grande partie des moyens apportés par le FIDES, ou au contraire des limites imposées par la faiblesse des moyens. Il s'agit donc ici d'un chapitre de transition entre les aspects administratifs de cette II^e partie et les efforts et résultats techniques de la partie qui suit.

Les prévisions inscrites dans les plans successifs et, encore mieux, l'apport financier du FIDES, ont apporté un grand bouleversement positif dans les services forestiers. Équipement des services, développement quantitatif et qualitatif d'opérations souhaitées auparavant, testées à petite échelle, telles que la sylviculture en forêt dense ou le reboisement en zone de savane, lancement d'activités nouvelles : pisciculture et pêches continentales, chasse, conservation des sols, etc., ont comblé des manques flagrants, exigé des adaptations importantes et des efforts considérables de la part du personnel, heureusement renforcé après la Seconde Guerre mondiale. À titre d'exemple, au Moyen-Congo, en dehors des activités de reconnaissance, de protection des forêts et de contrôle des exploitations, les modiques crédits attribués n'ont permis, de 1930 à 1949, que la création de la modeste station sylvicole du Mayombe, dite aussi arboretum de M Boku-N'situ au kilomètre 81 du chemin de fer Congo-Océan, soit 20 hectares, mais première étude des essences forestières avec

80 parcelles de 0,25 hectare ; en 1949-1950 c'est par contre la plantation de 53 hectares de limba, puis en 1950-1951 de 145 hectares et en 1951-1952 de 200 hectares de cette essence. On mesure le changement du volume d'activité.

II.12.1.2 Les objectifs des plans pour les services forestiers

Si le premier rapport (janvier 1948) de la Commission de modernisation des Territoires d'outre-mer déclare « d'une façon plus générale les efforts sont principalement concentrés dans un souci d'efficacité sur trois productions essentielles : le bois, les oléagineux, les productions vivrières », ce sont essentiellement les exploitations forestières et les industries transformatrices qui sont visées, c'est le rôle d'entreprises privées, de sociétés d'économie mixte, ou même d'état dans la philosophie économique de l'époque.

Les services forestiers relèvent d'une perspective à plus long terme : « augmenter le revenu et conserver le capital » [1, p. 37]. Le 1^{er} Plan quadriennal inscrit donc à ce titre comme objectif aux services forestiers de :

1) dégager des règles d'exploitation applicables aux différents peuplements forestiers ;

2) étudier les modes de protection des massifs forestiers trop dégradés et reconstituer des parcelles forestières dans les terrains entièrement déboisés et

3) implanter une production industrielle utilisant le bois comme produit de base [1, p. 37]. Des formules aussi générales, et le flou du vocabulaire (« reconstituer des parcelles forestières ») laissent une bonne marge à l'application.

Pour l'Afrique-Occidentale Française, le principe retenu est d'« équiper tous les territoires d'AOF en formations forestières améliorées, de manière à constituer un capital forestier beaucoup plus riche qu'il n'est actuellement », mais avec un intérêt plus marqué pour l'enrichissement des forêts de Côte d'Ivoire situées à proximité des grandes voies de communication. C'est ainsi que le programme FIDES en AOF porte sur 1) Enrichissement de la forêt dense de Côte d'Ivoire, 2) Enrichissement des forêts guinéennes en vue de la production de bois d'œuvre, 3) Reforestation et création de plantations de bois de feu et de service à proximité des centres importants de la Fédération, 4) Amélioration des peuplements de gommiers en vue de l'augmentation de la production de gomme arabique, à quoi doivent s'ajouter les travaux de recherche et la formation du personnel forestier autochtone indispensable pour une bonne gestion des forêts de l'AOF [2, p. 21]. En fait, les crédits « octroyés au Service des Eaux et Forêts »¹ sont inscrits au chapitre IV et divisés en quatre articles : 1. Recherches forestières, 2. Enseignement forestier, 3. Équipement des Services, 4. Reforestation, auxquels a été ajouté un article 5. Chasse et tourisme. Divergence avec les grands principes initiaux, mais réalisme dans l'exécution, car il faut avoir les moyens matériels ; on peut relever pour l'article IV.2 la construction de logements pour le surveillant général et pour les élèves de l'École fédérale d'assistants forestiers au Banco et à Bouaké en Côte d'Ivoire, l'achèvement de l'École des gardes en Guinée, les projets d'École de gardes

1. Il y a à l'époque une inspection générale et un service forestier par colonie !

au Dahomey et au Sénégal, et pour l'article IV.3 des achats de véhicules : une pinasse pour la mangrove de Guinée, un chaland pour le boisement des alluvions de Say au Niger, un command-car pour la réserve de faune du Niokolo-Koba au Sénégal, des véhicules tout-terrain (jeeps des surplus américains) pour la Guinée et la Côte d'Ivoire, et achat de deux tracteurs. On rencontre les mêmes glissements entre principes et opérations dans les autres territoires. Les actions de protection : création de réserves forestières (classement), lutte contre les feux dits de brousse, etc., et d'entretien des réalisations antérieures ne sont pas pris en compte par le FIDES, les crédits de celui-ci allant essentiellement vers des travaux de terrain et l'équipement des services, il est vrai alors mal dotés pour diriger et exécuter ces derniers.

Comme les travaux exécutés sur le premier plan quadriennal ont été en partie préparés par les activités antérieures des services, certains essais et développements au cours des années 1948-1952 ont suscité l'inscription de nouvelles catégories d'opérations dans le deuxième plan quadriennal. L'équipement des services (ou même le renouvellement des véhicules) en matériel, transports et constructions se poursuit, mais le plus souvent pris en compte dans les opérations. Les activités d'enrichissement et de reboisement progressent, mais de nouveaux chapitres d'activités sont financés : pêche et pisciculture, conservation des sols et aménagements sylvo-pastoraux. Ceci se place dans la réorientation du FIDES dans le cadre du nouveau plan avec une moindre part des infrastructures de transports et communications et l'accent nouveau en faveur d'actions concrètes au profit des productions agricoles et des campagnes, comme nous l'avons déjà vu.

II.12.1.3 Les difficultés rencontrées

Les unes sont assez généralement liées aux règles même du FIDES, les autres spécifiques des aspects forestiers. Pour ceux-ci, le facteur temps est un élément essentiel et toutes les actions dépassent le cadre quadriennal. Si certains reboisements, en particulier d'espèces à croissance rapide en savane, peuvent au bout de 4-5 ans s'affranchir des entretiens, ils doivent continuer à être protégés ; il n'en est pas de même pour les plantations en forêt dense où les entretiens – lutte contre les essences secondaires, délianges, etc. – sont obligatoires pendant plus d'une décennie, ce qui fait que leur charge croissante avec la surface plantée chaque année s'accumule fortement. Des choix d'essences, qui paraissent judicieux au départ, s'avèrent malheureux plus ou moins rapidement par suite d'ennemis ou de maladies difficilement contrôlables, par exemple mineuse des pousses terminales d'acajou, gale de l'iroko, éléphants détruisant les lignes d'okoumé plantées. À la différence de la construction d'une route, d'un pont, ou d'un bâtiment, qui est confiée après plan, devis, appel d'offres à une entreprise qui est réglée à la réception des travaux, les opérations en forêt sont exécutées en régie, faute d'entreprises compétentes et, même si elles sont l'objet d'une programmation chronologique des travaux, elles se prolongent dans le temps. La notion de projet n'est, dans les années cinquante, pas bien cernée, on sait ce qu'on veut faire et on connaît assez bien le contexte général, l'organisation est en général bien assumée, mais ni le coût réel, ni le revenu parfois au terme de plusieurs dizaines d'années ne sont vraiment calculés et calculables. En cas d'augmentation des salaires par exemple, l'entreprise en fera son affaire ou

demandera un avenant ; le service forestier réduira le programme. L'inspecteur général Monguillot, dans son examen du plan en AEF en 1950, critique très vivement les erreurs d'estimation du coût des routes mais reconnaît que les forestiers gabonais ont bien calculé les coûts des plantations d'okoumé. Certains programmes de plantations ont envisagé la vente de produits d'éclaircie, mais les jeunes arbres à enlever ne trouvent pas de débouchés². Dans le marché en développement des exportations de bois tropicaux, qui peut, en 1950-1960, prévoir le prix des grumes issues des plantations 50 ans après ? Quelles que soient la qualité technique et la conscience professionnelle, beaucoup de programmes forestiers exigent une grande foi sur l'avenir.

Les règles de fonctionnement évoluent au fil des ans. Le démarrage du premier plan quadriennal (PQ1) est difficile et lent ; on a vu le cheminement des demandes de financement (plutôt que programmes ou projets), la contribution financière du territoire est objet de discussions, puis de négociations avec la Caisse centrale de la France d'outre-mer. En théorie, le 2^e plan quadriennal (PQ2) prévoit que les recherches, qui ne sont pas directement rentables, ne seront plus financées sur la section outre-mer, c'est-à-dire inscrites dans les allocations par fédération ou territoire (mais quel est l'horizon pour calculer la rentabilité des recherches forestières ?), de même l'équipement des services doit être assuré sur le budget local ou fédéral. Ces deux articles ne figurent plus dans la nomenclature du PQ2. En pratique, les dépenses pour un certain nombre d'équipements et même de constructions sont incorporées dans les programmes d'actions spécifiques. Ainsi, l'acquisition d'un chaland-laboratoire au Tchad, d'une pinasse et d'une barque légère au Cameroun, est faite sur le chapitre « pêches ». La responsabilité de la dépense devient parfois courtelinesque ; ainsi, en Guinée, le pare-brise du command-car acheté sur le FIDES étant cassé, le service des finances du budget local refuse de payer son remplacement car le véhicule n'est pas à l'inventaire du parc propre du territoire, mais le bureau du plan n'admet pas de le prendre en charge... un an de négociations ! En principe, le FIDES ne paie pas de salaires, mais couvre la facture présentée par une entreprise qui, elle, verse des salaires. Comme les travaux forestiers sont exécutés en régie avec des travailleurs locaux, dérogation est obtenue mais elle ne peut pas concerner des contractuels, en particulier Européens, avec les frais de transport, les indemnités, etc. Or, et le cas est soulevé au Gabon en particulier, la création de peuplements d'okoumé exige des chefs de chantier européens et le matériel lourd, tracteurs à chenilles, acheté sur le FIDES, nécessite des mécaniciens diésélistes qualifiés qui n'existent pas dans la population autochtone. Discussions difficiles, dans lesquelles la mission d'inspection Monguillot prend parti pour le service forestier de l'AEF et l'assouplissement des règles ; résultat final, dans la gestion du personnel expatrié au Gabon, une masse globale est faite du budget fédéral, du budget local et du FIDES pour faciliter les paiements de ces salaires, les contractuels pouvant changer d'affectation en cours d'année.

Est-ce pour bien se distinguer des exercices du budget local, basé sur l'année calendaire, que le FIDES organise sa comptabilité autorisations d'engagement,

2. Alors que dans d'autres cas, des solutions inattendues ont permis l'écoulement de produits d'éclaircie (cf. chapitre II.11, la vente de tecks d'éclaircie par la régie de Bouaké).

ouvertures de crédits de paiement par exercices du 1^{er} juillet au 30 juin à cheval sur deux années ? Comme beaucoup de travaux forestiers s'exécutent pendant la saison des pluies (juin à septembre en Afrique continentale), tout retard dans les délégations de crédits de paiement pose le problème de la suspension des emplois de travailleurs et, ainsi, non seulement l'arrêt des plantations de l'année mais un gaspillage de crédits : plants en pépinière non utilisés, ouverture de layons, etc. ; heureusement, dans beaucoup de cas, des avances du budget local permettent d'éviter le hiatus, ou même des « prêts » gratuits entre deux chapitres du FIDES, c'est ainsi qu'au démarrage du PQ1 au Cameroun 208 500 F CFA sont remboursés en 1947 par le service des forêts à celui de l'agriculture. En Guinée, les délégations de crédits de paiement n'arrivent que les derniers jours de décembre 1948 : « Si l'on s'était tenu à ces crédits de paiement, rien n'aurait été fait à l'époque favorable juillet-septembre. Heureusement les avances du budget local ont permis la poursuite des travaux. »³ Une fois le système établi, le reliquat de crédits de paiement, heureusement conservés de l'exercice précédent, évite ce creux. C'est l'année 1953, transition entre le PQ1 théoriquement terminé et le PQ2 pas encore formalisé, qui pose le plus de problèmes aux exécutants de terrain.

Lors de l'étude des orientations des financements du FIDES, on se heurte à une certaine hétérogénéité des nomenclatures. À partir d'un découpage simple au départ du chapitre IV Forêts, en 4 grands articles, la numérotation se complique progressivement et de façon différente selon les territoires. Initialement article IV.1 Recherches, IV.2 Enseignement, IV.3 Équipement des Services, IV.4 Travaux forestiers, s'ajoute un article 5 Chasse (puis et Tourisme) un autre 6 : Pisciculture (puis et Pêches) continentales. L'article 4 est lui-même subdivisé mais de façon différente ; ainsi en AOF, on relève IV.4.1 Enrichissement en forêt dense, 4.2 Production de bois d'œuvre en zone guinéenne, 4.3 Production de bois de feu et de service, 4.4 Protection des forêts et 4.5 Protection de la nature (parc des monts Nimba en Guinée), mais en Côte d'Ivoire le rapport annuel 1951 donne IV.4 Forêt dense IV.5 Reforestation et IV.6 Chasse et tourisme. À Madagascar, les intitulés sont plus simples : 1004-22-1 Enseignement et recherches, 1004-11 Reboisements de production économique 1004-12 Reboisements lac Alaotra, 1004-13 *idem* de la Betsiboka, 1004-14 *idem* du Nord-Ouest, 1004-15 Reboisements de l'Androy, mais on trouve 1006 Pisciculture et 1002.1 Aménagements pour les populations forestières. Cette diversité semble provenir plus des tentations bureaucratiques des services ou bureaux du plan à l'échelon du gouvernement que du souci de clarté des services forestiers qui souhaitent plus de liberté. Au Cameroun, la nomenclature du PQ2 est assez simple : 2004.1 Forêt dense, 2004.2 Savanes, 2004.3 Conservation des sols, 2004.4 Inventaire de zones à vocation papetière 2004.6 Pêches, 2004.7 Chasse et tourisme ; mais au Gabon, on relève 204.1.1 Inventaires des ressources exploitables, 304.1.1 Inventaires et recherches, 204.4.1, 204.4.11, 204.441 : Forêt dense, 204.443 et 204.4.3 : création de peuplements artificiels et 204.45 Prospections. Inutile de dire qu'avec les autorisations d'engagement, l'ouverture des crédits de paiement, l'état des dépenses payées, les reports de crédits, le chevauchement entre PQ1 et PQ2, etc., le suivi exercice par exercice du FIDES (ou le point par année dans le rapport annuel) est assez difficile.

3. Rapport annuel, Service forestier de la Guinée, 1948.

II.12.2 LA RÉPARTITION DES AIDES FIDES POUR LES SERVICES DES EAUX ET FORÊTS

La présentation qui suit, volontairement simplifiée, est la répartition en grands groupes d'action initialement prévue par le 1^{er} plan quadriennal. Elle porte sur les engagements inscrits dans les plans et non pas sur l'utilisation finale de ces crédits.

II.12.2.1 Répartition par catégories d'actions et par territoires

II.12.2.1.1 Sur le PQ1

Le premier poste de dépenses peut être intitulé « Recherches et inventaires », c'est le plus important car il inscrit la construction, l'équipement et le démarrage du Centre technique forestier tropical (CTFT) à Nogent-sur-Marne, à proximité des locaux de l'ancien Service des bois tropicaux (400 millions de francs métropolitains). Les recherches sont d'ordre très divers : arboretums et essais d'essences exotiques en AOF et à Madagascar, reconnaissance des forêts, en particulier en AEF par prospection aérienne, au Cameroun et au Togo.

Les crédits d'équipement des services, quoique moins importants que pour ceux de l'élevage et ceux de l'agriculture, portent sur des dépenses très diverses. En AOF, c'est la construction de l'école fédérale en Côte d'Ivoire, d'écoles de gardes, l'installation de pépinières, l'ouverture de routes forestières, et, comme partout ailleurs, l'achat de véhicules. À Madagascar où le démarrage est progressif, un peu moins de la moitié des crédits du PQ1 est consacrée à l'équipement, l'autre moitié à la création de cinq stations principales, une par grande région écologique, pour la mise au point des méthodes de plantation et, en combinaison avec l'article IV.4, des tests sur les essences de reboisement.

Les actions en forêt dense concernent essentiellement la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Moyen-Congo et un peu moins le Cameroun. Pour la première, c'est l'enrichissement dans les forêts classées de la forêt dense en essences diverses à partir de la méthode des layons, tandis qu'au Moyen-Congo il s'agit de plantations de limba (*Terminalia superba*, essence de lumière). Au Gabon, c'est d'une part un programme d'éclaircies menées dans des peuplements spontanés assez denses d'okoumé et la plantation en plein découvert de ce dernier, en particulier par les soins de la Section technique forestière de l'okoumé (STFO) qui s'équipe en matériel lourd de défrichage. Le Cameroun s'engage plus prudemment sur plusieurs pistes dont assistance à la régénération naturelle à M'Balmayo, plantations en placeaux espacés d'okoumés, futurs semenciers, dans la forêt classée de Kienké-Sud à Kribi.

Pour les régions de savane, l'étiquette « reboisement » recouvre des opérations différentes. En zone guinéenne de l'AOF, ce sont des plantations de tecks et de caïlcédrats mais aussi de *Cassia siamea*, et en région plus sèche de reboisements destinés à assurer le ravitaillement futur des grosses agglomérations, semis et plantations de *Cassia*, *Filao*, etc. Mais il y a aussi des travaux de protection spécialement contre l'incendie en Guinée, au Soudan et au Sénégal, et également le début de la fixation de dunes au nord de Dakar. En AEF, on peut dire que le PQ1 est l'objet de

tâtonnements : reboisement insatisfaisant en essences locales près de Brazzaville, station d'essais de nombreuses essences dans la plaine du Niari pour le Moyen-Congo, tandis que l'Oubangui-Chari expérimente plusieurs formules et que le service du Tchad, récemment créé, tente un périmètre de reboisement irrigué près de Fort-Lamy. Au Cameroun, à côté de reboisements en eucalyptus essentiellement dans l'ouest, en neem (*Azadirachta indica*) dans l'extrême nord, de *Cassia* près de Ngaoundéré, le plan permet des essais d'eucalyptus et de pins. Le Togo plante du teck dans le sud et commence des reboisements dans le nord. À Madagascar, en dehors de l'extension des plantations de quinquina, d'essais de semis par avion au nord-est de Majunga et de fixation de dunes dans l'Androy, l'action porte essentiellement sur des plantations d'eucalyptus et le démarrage de grandes plantations de pins.

Dans le domaine de la protection de la faune, sous la dénomination « chasses », il n'y a que quelques équipements assez ponctuels de réserves. À l'article « pisciculture », c'est-à-dire production de *Tilapia* spp, la contribution porte à peu près exclusivement sur la création et la mise en route de la station centrale de recherches et de production d'alevins de l'AEF près de Brazzaville, alors que la *Tilapia*-culture prend un développement rapide et mal contrôlé au Cameroun et en Oubangui-Chari.

Le démarrage du FIDES est assez rapide à Madagascar, en AOF et au Cameroun, plus lent en AEF, mais les procédures sont lentes les premières années. Ainsi à Madagascar, les crédits du plan d'équipement, chapitre « forêts », sont en 1949 de 2,2 millions, en 1950 de 8,8 millions, en 1951 de 24,5 millions et en 1952 de 24 millions. En AEF, « Pendant la première période d'exécution du Plan, le Service forestier n'avait disposé que de crédits très peu élevés, ses projets ayant été jugés insuffisants, et ayant posé des questions de principes. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 1949-1950 qu'il a disposé de crédits d'une certaine importance. Toutefois il a fallu trouver le personnel d'encadrement, acheter le matériel et recruter de la main-d'œuvre dans des conditions souvent difficiles. » [4, p. 21] La direction du Plan au ministère de la France d'outre-mer et l'inspecteur de la FOM Ruffel mettent une certaine pression [cf. 5] mais le chef du service fédéral Pierre Gazonnaud est prudent : « Avant d'engager des milliards de francs dans le programme, il faut mettre toutes les chances de notre côté [...]. L'économie des réserves actuelles est bien supérieure aux travaux techniques (plantations d'okoumé) et à l'aménagement des jeunes peuplements de villages. » [6] En 1948, l'engagement est de 5 millions, en 1950 de 25 millions, pour atteindre en 1952 un total de 310 millions, mais ceci est dépassé pour le 2^e plan. D'après divers documents, l'ouverture de crédits fin 1950 représente en proportion du total du PQ1, c'est-à-dire à plus de la moitié de la période de celui-ci, 38 % à Madagascar, 25 % en AOF, 24 % au Togo, 24 % au Cameroun et 19,6 % en AEF. Les chiffres diffèrent selon les sources métropolitaines ou d'outre-mer, les présentations et les auteurs. Les données les plus vraisemblables sont résumées dans le tableau II.12.1 ci-après.

À titre indicatif, les crédits « forêts » représentent pour le PQ1, 7,6 % du total « production » et 1,18 % du total affecté à l'Afrique-Équatoriale Française. Pour l'ensemble des sections territoriales, la part « forêts » ne s'élève qu'à 4,08 % du total « production » et à 0,74 % du total général du premier plan, crédits de paiement arrêtés au 30 septembre 1955. L'Afrique-Occidentale Française est la principale bénéficiaire.

TABLEAU II.12.1. CRÉDITS FIDES/PQ1 (EN MILLIONS DE FRANCS MÉTROPOLITAINS)

	Forêts	Pêche et pisciculture	Chasse	Total	Part par Fédération ou Territoire
AOF	832		–	832	45,6
AEF	464	66	–	530	29,1
Madagascar	196	–	–	196	10,7
Cameroun	180	–	–	180	9,9
Togo	41	–	–	41	2,2
Divers	45	–	–	45	2,5
Totaux	1 758	66	–	1 824	100,0

II.12.2.1.2 Le 2^e plan quadriennal, PQ2

Faute de connaître les résultats de la liquidation des crédits FIDES sur le 2^e plan quadriennal sont présentées ci-après les inscriptions de crédits prévus au départ avec l'avantage de connaître la ventilation des financements « forêts » selon quatre catégories ; en effet, des dotations importantes sont prévues pour un ensemble baptisé « Aménagements sylvo-pastoraux/Conservation des sols » traduisant une réorientation assez marquée des activités des services. Avec le développement des actions « faune et chasse », « pisciculture et pêche », ceci témoigne (et le PQ2 la facilite), de l'extension du champ des forestiers, ce que nous avons traduit dans la IV^e partie de cet ouvrage sous le titre général des actions hors forêt, mais relevant bien des missions traditionnelles de l'administration des Eaux et Forêts. Alors que le PQ1 est, à mon avis, marqué au départ par des conceptions parisiennes appuyées sur l'expérience des années d'avant-guerre, ce deuxième plan prend en compte une série d'initiatives d'origine « coloniale », inspirées à la fois par une meilleure connaissance des besoins du monde rural, une nouvelle appréciation des risques de dégradation du potentiel naturel et par des travaux précurseurs, dont parfois on surestime la réussite.

En forêt dense, c'est la poursuite des plantations, avec un rythme accru grâce à une simplification des techniques et l'emploi de gros matériel. Pour les savanes, les reboisements sont plus diversifiés dans les assiettes et les techniques : préparation mécanique des sols, godets plastiques, et dans les essences : extension des eucalyptus, anacardium, gmelina, pins, etc. Si à Madagascar l'article « forêt dense » n'est pas pris en compte, ce qui traduit les difficultés d'intervention dans la forêt de la côte est, en Afrique-Équatoriale Française, rien n'est prévu en matière de conservation des sols ou de pastoralisme. En Afrique-Occidentale Française, les chantiers du nouvel article portent surtout sur l'aménagement des hauts bassins des grands fleuves (Guinée) et sur l'aménagement avec pare-feu mécanisés, zone des forages au Sénégal. Au Togo, l'effort en ce domaine bénéficie à la conservation des sols et des eaux dans la partie nord. Au Cameroun, ce sont les bandes boisées du Diamaré et les

TABLEAU II.12.2. INSCRIPTIONS FIDES/PQ2 (EN MILLIONS DE FRANCS 1952 MÉTROPOLITAINS)

	Forêt dense	Savane	Conservation des sols	Enseignements et recherches	Sous-totaux forêt	Pêche et pisciculture	Chasse	Total	Part par fédération ou territoire
AOF	218	477	541		1 236	299	80	1 615	37,2
AEF	307	44			351	146	177	674	15,5
Madagascar		293	245	100	638	146		784	18,1
Cameroun	65	101	89		255	390	112**	757	17,5
Togo		86	131		217	54		271	6,3
Divers			55	179*	234			234	5,4
Totaux	590	1 001	1 061	279	2 931	1 035	369	4 335	100,0

* CTFT ; ** + 600 tourisme.

expériences de haies et de gestion de la station fourragère de Ngaoundéré qui bénéficient de ces nouveaux crédits. Les premiers succès de la pisciculture de *Tilapia* spp, service apparemment facile de production de protéines animales, suscitent de grands espoirs et font inscrire des crédits importants pour le Cameroun, l'Oubangui-Chari, le Moyen-Congo, la Côte d'Ivoire en particulier. Mais une prise de conscience des ressources halieutiques des grands fleuves ou des lagunes conduit à consacrer des efforts croissants dans le domaine des pêches continentales. En 1952, les progrès des transports aériens font espérer un développement du tourisme, en particulier cynégétique, en Afrique, et la préoccupation de la gestion de la faune grandit. Des crédits importants sont inscrits sous la rubrique « chasse », ce sont l'aménagement et l'équipement d'accueil des parcs du Banco, du Niokolo-Koba, de Bouna et du W en AOF, des grandes réserves et parcs de l'est de l'Oubangui-Chari et du sud du Tchad, des réserves du Cameroun (un crédit de 600 millions de francs est ajouté en marge pour le développement du tourisme dans ce territoire).

Les inscriptions du PQ2 sont présentées dans le tableau II.12.2 ci-dessus.

Une comparaison entre les crédits des deux plans est instructive. En monnaie courante, le total des crédits est multiplié par près de 2,4 du premier au deuxième plan, l'ensemble « forêts » n'est que 1,6 fois plus élevé mais les actions d'enrichissement et de création en forêt dense et de reboisement en savane ne sont financées dans le deuxième plan que pour les 9/10^e du précédent. Il est certain que d'une part les services sont mieux équipés, que la plus grosse partie du matériel lourd est acquise, que les techniques ont progressé, que, d'autre part, aménagements sylvo-pastoraux et conservation des sols incluent toujours des travaux de protection et de plantation d'arbres, ou encore que l'extension des compétences du CTFT allège le poids des recherches sur les sections territoriales. Mais le passage du PQ1 au PQ2 montre une véritable mutation des activités financées par le FIDES pour les services forestiers.

TABLEAU II.12.3. CRÉDITS FIDES PQ2 POUR L'AEF (EN MILLIONS DE FRANCS MÉTROPOLITAINS)

	Forêt dense	Savane	Sous-total Forêt	Pisciculture et pêche	Chasse	Totaux	Part par territoire
Gabon	261,5		261,5	30,0	4,0	295,5	43,9
Moyen-Congo	45,5	4,0	49,5	51,0	7,0	107,5	15,9
Oubangui-Chari		20,0	20,0		92,0	112,0	16,6
Tchad		20,0	20,0	65,0	74,0	159,0	23,6
Totaux	307,0	44,0	351,0	146,0	177,0	674,0	
Part par catégorie	45,5	6,5	60,0	21,7	26,3		100,0

1. Il n'y a pas d'article « conservation des sols » et « aménagements sylvo-pastoraux » en AEF.

2. Dans son travail sur le bilan du FIDES en AEF, Jean Debost donne bien le chiffre exact pour la part « forêt » sur le PQ1, mais la chiffre au deuxième plan à 1 697,4 millions de francs [7, p. 7]. Peut-être y inclut-il les aides à l'exploitation et à l'industrie forestière ?

La part des services forestiers dans le sous-ensemble « production » croît, passant de 4 à près de 7 % et, dans le total général, est multipliée par trois par suite de la réduction du sous-ensemble « infrastructures ». C'est au prix d'une réorientation des services, entraînant la conversion de nombreux officiers, contrôleurs et préposés ; il y a des forestiers spécialisés en matière de pisciculture ou de faune, etc. Cette transformation est peut-être due en partie à la lenteur des résultats à attendre en forêt dense, au relais pris en savane par d'autres financements – sociétés de prévoyance, Ferdes –, mais elle résulte aussi du contexte d'élaboration du PQ2, peut-être même d'un certain « rajeunissement » du corps forestier d'outre-mer.

Cependant, le gonflement des allocations du FIDES ne doit pas faire illusion, l'érosion monétaire est forte entre 1946 et 1952/1953. Même si la conversion en monnaie constante, dans l'unité euro 2002 qui a été retenue pour ce travail, ne reflète pas bien les conditions économique-financières des territoires d'outre-mer, le PQ2 est dans cette monnaie bien moins doté que le premier plan. Pour la seule partie « forêt », on passe de 119,6 millions d'euros à 52,9 millions, soit 44 % du précédent. Le total forêt + pêche + chasse passe de 124,1 millions d'euros 2002 pour le PQ1 à 78,1 millions d'euros 2012 dans le PQ2, soit 62,9 % du précédent.

La répartition entre les différents territoires d'une fédération est bien entendu fonction des possibilités et des besoins de chacun. L'exemple de l'AEF est traduit par le tableau II.12.3 ci-dessus.

En AOF, les indications relevées sont plus vagues, les totaux indiqués dans la colonne « forêts » de la récapitulation des inscriptions prévisionnelles pour le Plan 1953/1957 du rapport de la sous-commission économie rurale de la Commission de modernisation des territoires d'outre-mer (P.7) sont manifestement erronés. Le tableau de répartition entre territoires II.12.4 doit être considéré comme indicatif. Pour la Guinée, le partage entre forêt dense et savane, comme pour le Dahomey et la Haute-Volta la répartition entre « reboisement en savane » et « conservation des sols » sont arbitraires, de notre seul choix.

TABLEAU II.12.4. INSCRIPTIONS PRÉVISIONNELLES SUR LE 2^e PLAN QUADRIENNAL POUR L'AFRIQUE-OCIDENTALE FRANÇAISE (EN MILLIONS DE FRANCS MÉTROPOLITAINS)

	Forêt dense	Savanes	ASP et conservation des sols	Sous-total forêts	Pisciculture et pêche	Chasse	Totaux	Part de chaque territoire
Côte d'Ivoire	218	102	–	320	40	–	360	22,3
Dahomey	–	98	–	98	44	–	142	8,8
Guinée	10	110	430	550	52	–	602	37,3
Haute-Volta	–	11	10	21	35	–	56	3,5
Mauritanie	–	7	8	15	–	–	15	0,9
Niger	–	7	–	7	6	–	13	0,8
Sénégal	–	70	70	140	10	80	230	14,2
Soudan	–	52	33	85	112	–	197	12,2
Totaux	228	457	551	1 236	299	80	1 615	
Part par catégorie	14,1	28,3	34,1	76,5	18,5	5,0	–	100,0

Alors que pour l'AEF les actions en forêt dense et le Gabon tiennent la première place en pourcentage des prévisions, en AOF ce sont la conservation des sols et les aménagements sylvo-pastoraux et la Guinée qui ont les plus forts pourcentages, mais le chiffre de la Guinée s'applique à une opération de caractère fédéral : l'aménagement des hauts bassins de grands fleuves de l'AOF, en particulier Sénégal et Niger. On peut aussi noter que les opérations « forêts » *stricto sensu* sont proportionnellement plus importantes en AOF (76,5 % des prévisions) qu'en AEF (60 %).

II.12.3 RÉFLEXIONS COMPLÉMENTAIRES SUR PLAN ET FIDES

II.12.3.1 Les critiques sur les modalités d'application

Le premier rapport de la Commission de modernisation des territoires d'outre-mer publié en 1948 traite comme les autres commissions des besoins en devises, des besoins en matières premières et des besoins en personnel d'encadrement. Les effectifs actuels (en 1946) du personnel « forêts » étant de 450, le supplément d'effectifs nécessaires est estimé à 3 200 en 1951 et 3 200 en 1956 [8, p. 57], ce qui conduirait à multiplier le nombre de cadres et techniciens par plus de sept en dix ans. Inutile de dire que ceci n'a pas été réalisé. Dans beaucoup de territoires, la

masse financière supportée par le FIDES a souvent dépassé le chapitre « forêts » du budget local, c'est dire que le double effet : augmentation des activités, quasiment toutes exécutées en régie, et réorientation partielle des actions, a engendré un surcroît de travail aux cadres forestiers. Même si cet accroissement de charge a été en partie supporté par l'arrivée assez massive de jeunes officiers et contrôleurs, ou de contractuels, en partie tempéré par la réduction des opérations de classement (mises en réserve) de forêts et l'extinction des régies de bois de feu, et facilité par le meilleur équipement des services en particulier en moyens de déplacement, les réussites techniques et la bonne gestion des crédits ont largement reposé sur l'effort des équipes du terrain.

Les chefs de service ont eu à résoudre les difficultés administrativo-financières liées à l'irrégularité des déblocages de crédit. Dans le rapport annuel du Sénégal pour l'année 1950, P. Foury dénonce « l'irrégularité de la mise à disposition des crédits FIDES, ce qui enlève le caractère de Plan et le recours à des avances financières du budget local ; par exemple les fonds de l'exercice 1950-1951 ne sont pas encore débloqués fin mars 1951, les avances non remboursées au budget local s'élèvent pour l'exercice 1949-1950 à 1 112 700 F CFA et pour le premier semestre 1950 à 744 900 F CFA ». L'inspecteur de la France d'outre-mer Galbrun dénonce, dans son rapport sur le plan forestier de l'AEF, la discordance entre crédits demandés par le service forestier « calculés au plus près pour le programme prévu », les engagements 67 millions de francs et les crédits de paiement 17 millions de francs, relevés à 35 millions de francs. « Le Service forestier est victime des errements sur les notions de projets et d'opération. Chaque rubrique Forêt est un tout qui aurait dû recevoir lors de l'établissement du programme quadriennal 1949-1951 l'autorisation globale d'engagement et les prévisions correspondantes de crédits de paiement. » [3, p. 32] Transmettant ce rapport au ministère de la France d'outre-mer, le chef de la mission d'inspection, Monguillot, proteste contre la délibération du comité du FIDES qui ampute de 2,2 millions de F CFA les crédits de paiement « forêts » au profit de travaux routiers « alors que sur 4 918,6 millions de F CFA de crédits de paiement le Service forestier ne touche que 45,6 contre 2 359,2 pour les routes et les ponts alors que la rentabilité des routes est devenue incertaine loin d'être démontrée »⁴. Lors de la 1^{re} Conférence forestière interafricaine d'Abidjan (1951), le rapport du service forestier du Cameroun signale que « les retards trop fréquents apportés aux possibilités d'engagement des crédits du budget Plan sont autant d'obstacles à la réalisation sans heurts, ni retards d'un programme d'opérations sylvicoles qui exige impérieusement la succession d'interventions dictées par les contingences naturelles souvent imprévisibles et auxquelles il faut faire face sous peine de compromettre les résultats acquis ».

II.12.3.2 De la flexibilité des plans

Faisant rapport au haut-commissaire de l'AEF sur le Plan Forêts, le chef du service Pierre Gazonnaud écrit : « Les crédits prévus au plan décennal 1945-1955 font un total largement suffisant. Mais des ajustements sont à prévoir tels que le

4. Lettre 6E1 du 18 août 1950 de Brazzaville.

transfert d'une partie des crédits de plantations aux aménagements (en réalité travaux sylvicoles sur jeunes peuplements) ; une réévaluation à partir de projets concrets sera nécessaire. » [6] Tirant leçon de l'exécution des plans, Robert Delavignette écrit en 1962 : « Quelque soin et quelque science qu'on ait apporté à l'élaboration du Plan, seule la mise en chantier révélera les inévitables imperfections et le sens des inévitables correctifs. Aucun plan ne peut être décalqué tel quel sur un pays, sur un peuple [...]. Les exemples sont nombreux de maladaptations de plans qui, théoriquement semblaient bien étudiés et largement dotés en crédits et en personnel qualifié et qui dans la pratique ont échoué parce qu'ils n'ont pu être ajustés à temps à la réalité africaine. » [9, pp. 168-169] Et il ajoute : « [ces plans] étaient souvent en porte-à-faux parce qu'ils ne visaient qu'une modernisation partielle, isolée, fragmentaire, en oubliant qu'en Afrique tout se tient. Il faut que l'Afrique dégage elle-même son propre développement ontologique en se confrontant avec le progrès technique dans le cadre d'un plan global. » [9, p. 169] En cela il rejoint et dépasse W.R. Crooker qui propose en 1950 : « Au lieu de ces plans débités en tranches par services, si communs dans la plupart des territoires africains, l'action des services d'enseignement, vétérinaires, forestiers, du commerce et des transports, devrait se voir intégrée dans [une] politique de base. C'est du sol que, tel un arbre, doit jaillir une gestion intelligente de l'Afrique. » [10, p. 421]

Belles et sages pensées mais qui ne concordent guère ni avec l'état des connaissances générales et techniques, ni avec l'esprit planificateur de l'immédiat après-Seconde Guerre mondiale, pas plus qu'avec le souhait assez général de faire vite et bien de grandes choses pour obtenir de grands progrès. En 1946, on ne prévoit ni l'évolution des techniques, en partie résultat des premières réalisations, ni les difficultés diverses d'application. Au Gabon par exemple, l'évolution vers des chantiers de création de peuplements purs d'okoumé entraîne l'emploi de matériel lourd de préparation des sols exigeant des chefs de chantier dynamiques et des mécaniciens que les règles initiales du FIDES ne permettent pas d'embaucher, d'où premier écart de la théorie, mais il faut aussi les loger décemment, ce que ne permet pas les finances locales qui devraient assumer ces charges, donc deuxième transgression, ce qui aboutit à la fois à un détournement des objectifs, mais au moins à leur réalisation partielle. De même, si on veut avoir des travailleurs sur les chantiers, il faut assurer leur ravitaillement ; si le coût de ce dernier peut être incorporé aux dépenses de main-d'œuvre, la gestion de la dépense relève d'un système comptable et financier inadapté au problème, jusqu'à la création de caisses d'avances administrées par Brazzaville.

II.12.3.3 De l'ambiguïté de la notion de plan

Les critiques à l'égard des plans dans la France d'outre-mer furent nombreuses et parfois virulentes ; nous ne reprendrons pas ici celles du « cartiérisme » des années 1956 et suivantes.

En 1931, le jeune inspecteur des Finances Edmond Giscard d'Estaing, au retour de la mission en Afrique que lui a confiée le ministre des Colonies Paul Reynaud, déclare qu'il vaut mieux « pour l'avenir du pays ne rien faire plutôt que d'engloutir des fonds destinés à se perdre s'ils [étaient] versés dans une économie qui

n'est pas faite pour les utiliser au bon endroit de façon productive » et propose de limiter les investissements aux zones les plus propices et les mieux desservies. Même si cette vue a été en partie adoptée, la dispersion des ressources naturelles, l'intérêt des populations, voire les conditions de vie des français dans les Territoires, ont conduit à une répartition moins inégalitaire des financements. Pouvait-on en 1946 et encore moins en 1952 ignorer le Niger au profit de la Côte d'Ivoire ou le Tchad en faveur du Gabon ? Quelles qu'en aient été les motivations et les limites, les plans d'après-guerre et les financements FIDES ont abouti à un équipement de base en infrastructures de transport, de santé, d'enseignement à des réalisations techniques dont la France a pu être fière, à une croissance économique, même si ce n'est pas un véritable développement, dont ont bénéficié les pays devenus indépendants en 1958 et en 1960.

Cependant, on doit s'interroger sur la notion de plan pluriannuel quand on connaît un peu la relation avec le temps qu'entretenaient alors les populations africaines dans leur majorité. On a coutume de dire à la colonie : « En Afrique la tradition règle la vie et le futur a peu de poids, donc l'investissement aussi » ; ce que traduit en termes plus savants Francis Hallé, qui se réfère à la distinction proposée par Edward T. Hall en 1984 [12] entre temps monochrome qui met l'accent sur les horaires et le rendement des activités et temps polychrone qui est caractérisé par la simultanéité et le consensus, qui dit : « Planifier est difficile, sinon impossible, avec les peuples polychrones, à moins qu'ils n'aient maîtrisé techniquement le système de temps monochrome, qu'ils ne le confondent pas avec leur propre système et qu'ils ne s'en servent pas dans les situations appropriées, comme on se sert d'une langue étrangère. » [11, p. 181] Les économistes des années soixante discutent beaucoup du « sous-développement », opposent croissance – simple augmentation homothétique – et développement – progrès par adaptation des structures. Devant la pauvreté matérielle de beaucoup de populations, les conditions sanitaires, de mauvaise nutrition (rarement de sous-alimentation), etc., on s'interroge sur l'équilibre entre le bénéfice synchronique pour les présents et les avantages diachroniques pour les générations futures. Heureusement, l'investissement public, permis par le FIDES, ne repose pas sur un sacrifice des ressources du présent. Les forestiers, eux se préoccupent et de la sauvegarde du patrimoine naturel, sols, eaux, climat, nature avec une mise en valeur aussi respectueuse que possible du rendement aussi soutenu et de l'augmentation de la production de produits forestiers, dans cette perspective du long terme, indépendante du contexte politique, qui caractérise leur métier.

II.12.3.4 En parallèle, quels investissements privés ?

Il y a quelques plantations : arbres d'alignement, d'ornement, d'ombrage, etc. faits en Afrique, d'acacias à tanin à Madagascar faits en dehors des services forestiers (qui souvent fournissent des plants). Ce sont des particuliers, colons, résidents, des missions, des écoles, etc., mais il n'y a pas d'aide du FIDES. Celui-ci et la Caisse centrale de coopération de la France d'outre-mer, par contre, aident les entreprises d'exploitation forestière et les industries du bois. Mais il n'est pas facile, sauf peut-être examen comptable de la CCFOM, de retracer les investissements ainsi aidés. Dans son rapport général sur les investissements dans les territoires d'outre-mer,

Antoine Lawrence rappelle que : « Les prévisions d'investissements à effectuer par le service privé en 1946 sont estimées à 94 500 millions de F CFA dont 9 620, soit un peu moins de 10,2 %, pour le secteur Forêts. » [19, p. 121]. S'appuyant sur les travaux de J. Dresch [13], il avance que, entre 1900 et 1914, le capital investi en Afrique noire est de 1 112 millions de francs-or, dont 257, soit 23,1 %, dans des entreprises forestières. Si les investissements de sociétés ont crû de 1926 à 1930 – 127 sociétés nouvelles dont 21 forestières –, cette approche passe à côté de tous les investissements des petits exploitants privés dont certains ont beaucoup grossi en s'équipant. Toujours d'après Antoine Lawrence, l'enquête entreprise en 1943 par le gouvernement de Vichy donne à cette date des investissements de sociétés et d'individus pour un total de 1 891,3 millions de francs or, dont 237 pour les activités forestières, soit 12,5 %. En 1954, Luc de Carbon relève que, de 1950 à 1952 inclus, les souscriptions dans le capital des sociétés privées en Afrique noire française et à Madagascar se sont élevées en AOF Togo à 6 831,6 millions de F CFA, dont 159,3 dans les exploitations forestières et les industries dérivées (2,3 %), en AEF à 6 125,2 millions dont 368,6 en forêt et industrie liée (6,0 %), au Cameroun à 3 783,2 millions de F CFA dont 731,6 pour le secteur forêt-bois (19,3 %) et à Madagascar seulement 14 sur le total de 5 120 (moins de 0,3 %). Antoine Lawrence reprend aussi [19, p. 113] des chiffres qui proviennent de Luc de Carbon [14] ; les investissements des sociétés réévalués seraient de 2 038,3 millions de francs et les investissements personnels de 1 528,7 (estimés à 75 % des premiers) pour les exploitations forestières, soit au total 12 % de l'ensemble des investissements. David K. Fieldhouse, à partir des résultats de l'enquête de Vichy de 1943, chiffre les investissements entre 1900 et 1940 des sociétés forestières à 1 933,2 millions de francs 1940 et des individus à 1 449,9 millions, soit au total 3 383,2 millions sur des totaux respectifs privés de 20 506,4, 6 459,4 et 26 965,7 millions de francs, soit 12,5 % de l'ensemble privé [21, p. 654].

Les différentes dates de valeur ne sont pas toujours précisées mais on peut admettre, si elles ne sont pas indiquées, celles de l'année de la publication ; de même, il n'est pas certain que Madagascar soit toujours inclus dans l'ensemble Afrique noire française mais les investissements d'exploitation et d'industrie forestière n'y ont pas été élevés comme le confirme le chiffre présenté par Luc de Carbon entre 1950 et 1952 inclus. Pour essayer d'estimer la progression de ces investissements, le recours, encore une fois très arbitraire, à la conversion en monnaie constante, ici en euros 2002, permet de dresser le tableau II.12.5 ci-après à partir des éléments ainsi rassemblés.

On peut noter, mais en se méfiant de ces estimations, qu'entre 1940 et 1943 il y a un recul parallèle du montant des investissements totaux et « forestiers » privés. Fieldhouse donne les investissements forestiers des particuliers comme 75 % des sociétés, mais Jean Suret-Canale, qu'il cite comme source, rectifie dans un ouvrage postérieur en disant que pour les investissements forestiers (on peut penser qu'il inclut les exploitations), les investissements des particuliers peuvent être estimés à 50 % de ceux des sociétés [15]. Enfin relevons que la prévision en 1946 des investissements non publics dans notre domaine représente 10,17 % du total de cette catégorie d'investissements, ce qui est assez voisin de la plupart des pourcentages calculés.

**TABLEAU II.12.5. INVESTISSEMENTS NON PUBLICS EN FORÊTS ET INDUSTRIES DÉRIVÉES
(EN MILLIONS D'EUROS 2002)**

	Forêts et industries	Investissements privés totaux	Part forêt (en %)
Avant 1914 (Lawrence)	823,2	3 561,9	23,1
1900-1940 (Fieldhouse)	1 118,0	8 911,6	12,5
1943 (Lawrence)	759,1	6 058,1	12,5
Entrées 1950-1952 (de Carbon)	22,2	314,8	7,1
Entrées 1946-1952 (Lawrence – ISEA)	63,3	495,5	12,7

En 1957, Jean-Jacques Poquin dresse un tableau du concours financier de la CCFOM et du FIDES aux entreprises privées – situation au 31 décembre 1953 –. Il fournit les données suivantes pour les engagements initiaux de la Caisse centrale en crédits directs pour forêts et industries dérivées : AOF 416 millions sur un total de 6 308 millions, AEF 440 millions sur 2 576 millions, Cameroun 791 millions sur 1 921 millions, soit 1 647 millions pour ce qui nous concerne sur 10 805 millions au total ; à ceci s'ajoutent des crédits de réescompte à moyen terme, ouverts à l'origine mais employés seulement à 25 % à la date du 30 juin 1953 ; 44 millions pour forêts et industries dérivées sur un total de 3 007 millions, AEF 634 millions sur 3 226 millions et Cameroun 228 millions sur 2 629 millions, soit au total 906 sur 8 862 millions. Quant au concours du FIDES, les participations, versements effectués, s'élèvent pour l'AEF à 250 millions pour le secteur considéré sur un total de 310 millions, et au Cameroun à 260 millions, ce qui représente le total des versements.

Il s'agit là d'une présentation strictement comptable, comme la plupart des comptes de la CCFOM et du FIDES, alors que la valeur du franc 1952 n'est plus que 26 % de celui de 1946 ! [22, p. 287, tableau VI, n° 4]

Jusqu'en 1953, donc, des investissements privés en matière d'exploitation forestière et d'industrie du bois de l'ordre de 10 à 13 % du total des investissements privés en Afrique noire française. Il ne semble pas qu'il y ait eu transferts importants entre l'Indochine et l'Afrique noire française dans ce domaine. Le décret du 13 novembre 1956, qui accorde aux sociétés investissant outre-mer des privilèges fiscaux et sur dix ans la garantie d'un dividende de 4 % minimum, n'apparaît pas avoir suscité le développement de nouvelles entreprises d'exploitation, ou de nouvelles industries de sciage, déroulage, contreplaqué, et encore moins d'entreprises de technologies nouvelles ; mais nous n'avons pas rencontré dans nos recherches de données sur les investissements privés dans le secteur forêt-bois portant jusqu'à 1960.

Le spécialiste Jacques Marseille rend bien compte des difficultés en la matière : « Si les investissements sur fonds publics métropolitains ou locaux sont faciles à cerner, l'évaluation des investissements privés est particulièrement aléatoire et ne peut obéir aux critères de rigueur que l'on est en droit d'attendre d'une étude statistique. » [23, p. 97]

II.12.4 RETOUR SUR L'ACTION DES PLANS ET DU FIDES

Pour clore cette série de quatre chapitres, quelques points de vue, pas forcément concordants, sont présentés.

II.12.4.1 Les plans coloniaux dans le jeu de l'histoire

Les Britanniques ont précédé les Français dans le financement du développement outre-mer avec le Colonial Development and Welfare Act de 1940, renouvelé en 1945. Ce changement de la politique économique et sociale est accompagné par une vue d'avenir sur le transfert du pouvoir. Le secrétaire aux Colonies A. Creech-Jones, du gouvernement travailliste, crée en 1946 un comité chargé de formuler « *a new approach* » et le rapport présenté en mai 1947 implique l'acheminement vers l'autonomie des territoires britanniques d'Afrique. Les programmes ou plans sont élaborés localement et soumis au Colonial office.

Alors que les investissements étaient en général jugés moins rentables en Afrique qu'ailleurs, le Royaume-Uni comme la France cherchent à obtenir le plus vite possible les matières premières qui leur manquent à la fin de la guerre, en particulier les produits alimentaires, et que leur situation vis-à-vis du dollar rend difficile à acquérir des États-Unis. Pour cela, les « richesses » coloniales doivent être rapidement accessibles. Et René Laure, à la suite d'études de l'OECE, relève en 1952 que « les diverses puissances ont réparti leurs dépenses d'équipement colonial selon des proportions à peu près identiques, en moyenne : équipements de base 63 %, investissements non productifs 25 % (dont 2/3 au secteur social), investissements productifs 12 % » [24, p. 361].

II.12.4.2 Mythes et réalités

La réussite du Plan Monnet en métropole laisse penser que la planification agira de la même façon en Afrique. « La loi du 30 avril 1946 pose en axiome que le développement africain serait opéré par la voie du Plan. Il s'agissait d'une planification globale [...] expression d'une technique de développement intimement liée à l'autorité politique » [9, pp. 77 et 160]. Dans sa thèse, Claudine Cotte rappelle : « Malgré le contexte historique pour le moins difficile, la métropole a nourri pour l'Afrique des projets de développement économique et social qui se voulaient cohérents [...]. Alors à Paris, Dakar ou Brazzaville, de programmes de production en conférences économiques, les experts rêvent : intensifier et rationaliser la production, concourir au développement économique et social des territoires d'Outre mer, à l'enrichissement colonial. » [26, p. 4] Si cela concerne la période 1936-1946, le plan décennal, avec ses deux tranches de cinq ans, puis le 1^{er} plan quadriennal, sont établis avec la même foi. Le démarrage en 1947-1948 et même 1949 est lent et difficile, beaucoup de données manquent, il n'y a pas de grosses entreprises susceptibles de construire immédiatement les ports, routes et ponts prévus, des crédits considérables sont disponibles faute de capacité d'absorption. Et en 1951 Paul Devinat, qui connaît bien le problème, se moque de l'affairement autour du plan : « Les gens des finances [...] se laissent séduire aujourd'hui par la

savane ou la forêt dont les richesses ne sont plus à découvrir, et dont l'éloignement lui-même paraît les tenter, pour la sécurité de leurs placements [...]. Des inspecteurs des Finances passent les mers et les déserts [...] à leur suite, volent, en cohortes serrées, des ingénieurs et techniciens de toutes confréries. Voilà qui nous pare du dédain d'autrefois, au temps où l'Outre mer était l'apanage des missionnaires, des mélancoliques et des risque-tout. » [27, p. 123] La diatribe est peut-être excessive mais elle traduit en partie le poids parisien de la programmation dans le PQ1. Déjà en 1947, Astier de Villate, directeur de l'Office des bois de l'AEF, pose une question de principe sur la centralisation ou la décentralisation du plan ; les territoires d'outre-mer sont sous la dépendance politique de la métropole mais ont une indépendance économique effective et il est en faveur de la décentralisation [28, p. 19]. Mais Guy Georgy, directeur des affaires économiques et du plan de l'AEF en 1957, constate : « Ce qui m'étonnait dans la planification française, c'était son caractère universel, autoritaire et parisien. Tout était pensé et dirigé depuis la capitale par des experts omniscients qui décidaient souverainement de ce qui était bon pour l'outre-mer. Tous les fils semblaient émaner d'une énorme araignée qui veillait au cœur de sa toile. Puisque la France donnait l'argent, disait-on, il était juste qu'elle fût maître de son utilisation. » [29, p. 206] Ceci s'applique bien au PQ1, moins au second. Pour le premier on privilégie, en particulier sous l'influence des ingénieurs des travaux publics, les grands chantiers d'infrastructure, la qualité technique primant la rentabilité économique, d'où des coûts élevés dépassant souvent les premières estimations, mais une certaine cohérence est recherchée.

Le PQ2, avec des objectifs plus généraux, mais plus vagues, rassemble des projets, un catalogue de projets en partie issus de propositions venues des territoires, sous forme d'un programme plutôt que d'un plan, mais ne tenant guère compte de la réceptivité sociologique et sans prévoir de vrais stimulants économiques et sociaux, alors qu'à la différence du premier plan, la participation des populations est plus essentielle que celle des entreprises. Si la justification des objectifs et l'adéquation des moyens sont bien examinés, il n'y a pas ou peu de contrôle de l'exécution, et rarement une évaluation des résultats obtenus.

II.12.4.3 Quels sont les effets des deux plans ?

Le premier plan est l'objet de critiques assez nombreuses et assez sévères. Ainsi en 1951, R. Moreux écrit : « On a supposé résolu le problème de l'alimentation des populations et par conséquent celui de la main-d'œuvre. On a pensé à donner aux territoires un outillage de production pour des échanges agricoles ou industriels avec l'extérieur. On a songé aux produits qui pourraient être exportés, commercialisés, avant de songer à la consommation locale. » [25, p. 13]. Et Luc Durand-Reville, qui critique le système de préférence réciproque (régime douanier et mesures de contingentement) qui s'est établi entre la métropole et l'outre-mer, craint en 1958 que cette intégration économique n'aboutisse à l'asphyxie économique de nos territoires d'outre-mer. « Il ne faut pas oublier en effet, que dans des secteurs de plus en plus nombreux, les productions de ces territoires sont parvenues à saturer le marché français ; c'est déjà chose faite pour le cacao, le sisal, les bananes ; c'est en voie de se faire pour les oléagineux, les bois tropicaux et peut être aussi le café » [30, p. 43].

**TABLEAU II.12.6. TRANSFERTS DE FONDS PUBLICS ET PRIVÉS DANS QUELQUES TERRITOIRES FRANÇAIS
(EN MILLIARDS DE FRANCS COURANTS)**

	1953	1956	1958	1960
AOF et Togo				
Transferts de fonds publics	+ 41,3	+ 57,9	+ 76,3	+ 103,8
Transferts de fonds privés	- 35,1	- 47,1	- 75,2	- 110,1
AEF et Cameroun				
Transferts de fonds publics	+ 21,9	+ 33,6	+ 38,2	+ 50,2
Transferts de fonds privés	- 23,2	- 35,9	- 36,9	- 49,3

Source : Comité monétaire de la zone franc. *La zone franc en 1960.*

Il faut donc vendre à l'extérieur mais les prix africains sont trop élevés : coûts élevés des transports terrestres et maritimes, « législations, certes généreuses, mais inadaptées, et pour le moins prématurées », charge du social, d'où nécessité pour ce sénateur du Gabon d'un intense effort de productivité [30, p. 45].

Comme l'indique le titre de son ouvrage, *Les Milliards qui s'envolent*, l'homme politique Édouard Bonnefous est très sévère sur l'aide française. Il cite cependant le président Moreau-Néret qui, en 1963, déclare : « De 1947 à 1958, la France a investi sous diverses formes, en Afrique noire, à valeur monétaire égale, environ trois fois plus que dans les cinquante années qui avaient précédé la Seconde Guerre mondiale. En dix ans, l'Afrique noire a connu une expansion économique réelle puisque de 1948 à 1955 les produits nationaux bruts de l'AOF et de l'AEF ont augmenté de 80 %, soit 9 % par an en moyenne » [31, p. 287, note 14]. Au-delà des critiques souvent justifiées, cet effort d'une dizaine d'années de la métropole qui, elle-même, se débattait dans un contexte de reconstruction, de coûteuses luttes coloniales (Indochine, Algérie), a donné des infrastructures portuaires, ferrées, routières, urbaines, des moyens scolaires, sanitaires et techniques de grande importance pour les pays accédant à l'indépendance.

Cependant, comme le dit Louis Sanmarco, ceci « a indéniablement permis quelques belles réalisations, mais aussi a fait prendre de mauvaises habitudes (une administration bien trop lourde, des réalisations dont le coût d'entretien et de fonctionnement dépassait les possibilités locales, les traitements copiés sur ceux de la métropole, et pour la nomenclature un train de vie d'enfants supergâtés). S'est répandue l'idée que tout était possible puisque « la métropole payait » [32, p. 210]. Effectivement, les dépenses administratives sont élevées par rapport au produit intérieur brut, de 37 % au Congo à 12 % au Togo en 1958, avec une moyenne de 21 % pour les quatorze territoires d'Afrique continentale et de Madagascar [16]. Ce qui s'est accompagné d'un accroissement positif du solde des transferts publics et des transferts, négatif des transports privés au sein de la zone franc (tableau II.12.6).

Et ceci n'est pas lié seulement aux apports du FIDES, comme en témoigne le tableau suivant (tableau II.12.7).

TABLEAU II.12.7. CONTRIBUTION DES FONDS PUBLICS FRANÇAIS AUX DÉPENSES GOUVERNEMENTALES DANS LES TERRITOIRES FRANÇAIS (EN %)

	1950	1953	1956	1958
AOF et Togo				
Dépenses courantes	3,5	3,3	4,6	12,2
Investissements	55,5	65,5	66,8	59,6
Total	22,2	25,1	20,7	22,4
AEF et Cameroun				
Dépenses courantes	5,0	6,5	10,3	16,1
Investissements	64,9	74,9	94,4	86,9
Total	28,0	33,9	36,1	44,9
Madagascar				
Dépenses courantes	6,5	3,3	5,4	9,8
Investissements	54,1	59,6	53,4	55,7
Total	19,8	23,3	21,5	21,0

Source : *Bulletin économique pour l'Afrique*, juin 1961 [17].

Plus de la moitié des investissements publics, de 55 à 94 %, sont financés par la métropole et celle-ci assure en plus 3 à 16 % des dépenses gouvernementales courantes. Et encore ceci ne comprend probablement pas les soldes, transports et indemnités des fonctionnaires français en service outre-mer, depuis 1948 considérés comme charge de souveraineté pour quelques catégories puis étendus aux cadres généraux d'outre-mer. Heureusement le Fonds d'aide et coopération (FAC), créé par le décret 59-463 du 25 mars 1959, a pris le relais du FIDES, les modalités de financement et les principes généraux étant précisés par le décret 59-887 du 25 juillet 1959.

« L'évolution des rapports entre la France et ses anciennes dépendances aurait pu être l'amorce d'un dégagement et amener une diminution sensible des concours divers que la métropole avait depuis 1946 apportés aux pays d'Afrique noire et de Madagascar. La volonté du gouvernement était au contraire de continuer à aider l'ensemble des États qui acceptaient de rester liés à la France par des accords de coopération et de leur assurer les soutiens nécessaires pour mener à bien leur développement économique. » [33, p. 28]

Comme déjà vu, l'ensemble « forêts » (dont conservation des sols), « pisciculture et pêche », « faune et chasse » a bénéficié de la part du FIDES de crédits très importants par rapport à la pénurie antérieure, mais ne représentant qu'un bien faible pourcentage de la masse globale. Les douze années 1948-1959 ont constitué, pour la foresterie tropicale française, une période de progrès technique considérable, de réalisations remarquables, même si l'horizon forestier dépasse largement cette brève

période de la vie des arbres et des forêts. L'intervention des organisations internationales, FAO et Banque mondiale, ou européennes, FED, ne se produira que lentement dans les territoires de mouvance française. Il faut dire que la Banque mondiale n'a, fin 1961, accordé aucun prêt pour la forêt en Afrique sur un total de 835 millions de dollars US (dont 59 pour Agriculture et Forêts), et seulement 8 sur les 505 accordés au même titre sur les 5 565 millions US totaux [18].

BIBLIOGRAPHIE

1. Ministère de la France d'outre-mer, 1950. – L'équipement des Territoires d'outre-mer. Aperçu des réalisations du FIDES 1947-1950. – Paris : Imprimerie nationale. – 152 p.
2. Anonyme, 1951. – L'équipement de l'AOF, aperçu des réalisations du FIDES au 1^{er} juillet 1950. – *Notes et études documentaires*, n° 1462 du 11 avril 1951, 112 p.
3. GALBRUN (inspecteur de la France d'outre-mer), 1950. – Le plan forestier de l'Afrique-Équatoriale Française. – Mission Inspecteur général Monguillot, tapuscrit - 6DI.E1 – du 22 juillet 1950, 35 p. + 3 annexes. Archives OM Affeco 791.
4. Anonyme, 1951. – La situation économique et la mise en valeur de l'Afrique-Équatoriale Française. – *Notes et études documentaires*, n° 1461 du 9 avril 1951, 66 p.
5. RUFFEL (inspecteur de la France d'outre-mer), 1948. – L'aménagement de la forêt et l'avenir du Gabon. – Rapport 36D du 13 mars 1948. – Archives OM3D/51.C80.
6. GAZONNAUD (Pierre), 1949. – Rapport à M. le Haut Commissaire de la République en AEF. Programme d'aménagement de la forêt gabonaise. – Tapuscrit du 14 février 1949, 11 p.
7. DEBOST (Jean), 1959. – Bilan des réalisations du FIDES en Afrique Équatoriale. – Mémoire ENFOM n° 42, 116 p.
8. Anonyme, 1948. – Premier rapport de la Commission de modernisation des Territoires d'Outre mer. – Paris : Commissariat du Plan de modernisation.
9. DELAVIGNETTE (Robert), 1962. – L'Afrique noire française et son destin. – Paris : Gallimard. – 207 p.
10. CROOKER (W.R.), 1950. – Faut-il accélérer ou freiner l'industrialisation de l'Afrique ? – *Présence africaine*, n° spécial 8-9, pp. 409-423.
11. HALLÉ (Francis), 1993. – Un monde sans hiver. Tropiques : Nature et sociétés. – Paris : Le Seuil. – 372 p.
12. HALL (Edward T.), 1984. – Au-delà de la culture. – Paris : Le Seuil.
13. DRESCH (Jean), 1952. – Les investissements en Afrique Noire. – *Présence africaine*, « Le Travail en Afrique noire », n° 13, pp. 232-241.
14. ISEA, 1955. – Les plans monétaires internationaux. – *Cahiers de l'ISEA*, série A 408. Cf. p. 103. État récapitulatif des investissements en Afrique noire d'après L. de Carbon.
15. SURET-CANALE (Jean), 1977. – Afrique noire occidentale et centrale III. Tome I. – Crise du système colonial et capitalisme monopoliste d'État. – Paris : Éditions sociales. – 631 p. (cf. p. 387).
16. BERARD (J.R.), 1962. – Problèmes de planification en Afrique d'expression française et à Madagascar. – Planification en Afrique, tome I. – Paris : Ministère de la Coopération. – 250 p. (cf. p. 21 chapitre XIII).
17. FAO, 1962. – Enquête de la FAO sur l'Afrique – Rapport sur les possibilités de développement rural de l'Afrique en fonction du progrès économique et social. – Rome : FAO. – 185 p. (extraits pages 50 et 51).
18. International Bank for Reconstruction and Development, 1962. – The World Bank. Policies and operations. – Washington DC : IBRD. – 132 p.
19. LAWRENCE (Antoine), 1956. – Les investissements dans les territoires d'Outre mer. – *JORF Avis et rapports du Conseil Économique*, n° 4 (séance du 22 février 1956), pp. 105-124.
20. CARBON (Luc de), 1954. – Conditions et problèmes de l'investissement industriel dans les territoires d'Outre mer. – *Investissements et travaux d'Outre mer*, II.3, février 1954, pp. 100-106.

21. FIELDHOUSE (David K.), 1971. – The economic exploitation of Africa: some British and French comparisons, pp. 593-622. *In* : PROSSER (Gifford), WILLIAM ROGER (Louis), eds. – France and Britain in Africa, imperial rivalry and colonial rule. – New Haven : Yale University Press.
22. POQUIN (Jean-Jacques), 1957. – Les relations économiques extérieures des pays d'Afrique noire de l'Union française 1925-1955. – Centre d'études, études et mémoires. – Paris : A. Colin. – 297 p.
23. MARSEILLE (Jacques), 1984. – Empire colonial et capitalisme français, histoire d'un divorce. – Paris : Albin Michel. – 465 p. (collection Points-Histoire).
24. LAURE (René), 1952. – Le continent africain au milieu du siècle. Perspectives et problèmes de la mise en valeur économique. – Paris : Charles Lavauzelle et Cie. – 433 p.
25. MOREUX (R.), 1951. – Principes nouveaux d'économie coloniale. – Paris : Ed. R. Moreux et Cie. – Marchés coloniaux, 174 p.
26. COTTE (Claudine), 1981. – La politique économique de la France en Afrique noire. 1936-1946. – Université Paris VII. – 899 p. (Thèse Histoire).
27. DEVINAT (Paul), 1951. – Discours de réception à l'Académie des Sciences coloniales, séance du 2 mars 1951. – *Comptes-rendus des séances de l'Académie des Sciences coloniales*, 1951, pp. 109-126.
28. ASTIER de VILLATE (J.), 1947. – Aspects régionaux de l'équipement et de l'industrialisation des territoires d'Outre mer. – *Bois et forêts des tropiques*, n° 1, 1^{er} trimestre 1947, pp. 17-24.
29. GEORGY (Guy), 1992. – Le petit soldat de l'Empire. – Paris : Flammarion. – 271 p.
30. DURAND-REVILLE (Luc), 1958. – Limites de l'intégration économique des TOM. – *Hommes et Commerce*, n° 32, pp. 41-46.
31. BONNEFOUS (Édouard), 1963. – Les milliards qui s'envolent. L'aide française aux pays sous-développés. – Paris : Fayard. – 293 p.
32. SANMARCO (Louis), 1993. – Relations colonisateurs-colonisés en Afrique du sud – De la féodalité à la quête de la démocratie, pp. 197-215. *In* : GOUTALIER (R., dir.). – Mémoires de la colonisation. – Paris : L'Harmattan, 1994.
33. AUDIBERT (Jean), 1966. – Le fonds d'aide et de coopération. – *Coopération et développement*, n° 9, mars 1966, pp. 27-32.