

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.8

Les dépenses des services forestiers

II.8.1 INTRODUCTION

II.8.1.1 Les sources

Comme pour le chapitre précédent, consacré aux recettes, il n'a pas été fait d'investigations systématiques dans la documentation financière coloniale. De même, ce chapitre est limité aux dépenses relevant des budgets généraux et locaux, les aides substantielles apportées par le Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) étant traitées séparément dans le chapitre II.9 qui suit.

Les sources des données de ce chapitre proviennent d'une part des annuaires statistiques, d'autre part des rapports annuels des services forestiers, en se limitant aux mêmes neuf ensembles fédérations ou territoires que dans le chapitre sur les recettes. Quelques données fragmentaires ont été tirées de la littérature citée en bibliographie. On pourra lire avec intérêt les numéros 232-233 tome LXIII de la *Revue française d'histoire d'outre-mer* consacrés à « L'Afrique et la crise de 1930 » (1924-1928), pp. 375 à 779. Malheureusement, les chiffres diffèrent souvent plus ou moins fortement pour une même année entre les différentes sources ; en principe, les données tirées des rapports annuels des services ont été retenues... quand elles sont disponibles. En ce qui concerne les budgets totaux des territoires, les séries chronologiques obtenues sont courtes, discontinues avec de grandes périodes sans données. Ainsi pour l'Afrique-Occidentale Française, sont retenues seulement les deux périodes 1926-1936 et 1946-1952, avec pour la Côte d'Ivoire seulement la période 1926-1936 ; Madagascar n'a que des données séparées par des lacunes plus ou moins longues. Rien pour le budget de la colonie du Gabon, mais une assez longue série (1946-1959) pour le budget général et la somme totale des budgets de

l'Afrique-Équatoriale Française. Dans le cas du Cameroun, une série assez continue de 1920 à 1948 puis les quatre années 1957-1960. On pouvait espérer avoir de bonnes données pour l'Indochine et ses territoires, mais nous n'avons sous la main que les années 1895-1933 pour le Tonkin, 1924-1932 pour la Cochinchine et 1914-1929 pour le Cambodge.

Heureusement, grâce aux rapports annuels, nous disposons pour ce qui nous intéresse plus directement d'assez bonnes séries de données sur les dépenses des services forestiers. La plus longue série continue est celle du Sénégal de 1931 à 1960 ; suivent, grâce à des relevés fournis par P. Saboureau, les données relatives à Madagascar de 1930 à 1956. Concernant l'AOF, existent des données pour la période 1948-1954 des dépenses « forêts » sur le budget général, des données avec lacunes de 1930 à 1957 pour la Côte d'Ivoire, et 1944-1950 pour le Dahomey, la Haute-Volta permet une continuité des données de 1948 à 1960 mais sans les dépenses de personnel. Pour le Gabon, la série va de 1947 à 1956 mais n'est pas sans défaut comme on le verra plus loin, tandis que pour la Fédération de l'AEF, budget général et budgets des territoires, on ne dispose que des années 1952 à 1956. Le Cameroun donne la chronologie des dépenses de 1931 à 1933 puis de 1952 à 1959 avec une exception pour le personnel. Quant à l'Indochine, on dispose des années 1901 à 1911 puis 1926 à 1933. Mais les territoires offrent des séries plus continues : le Tonkin de 1904 à 1933, plus 1939-1942 ; la Cochinchine de 1907 à 1931 et le Cambodge de 1914 à 1932. Donc une documentation assez lacunaire, mais plus satisfaisante qu'en ce qui concerne les budgets de dépenses des territoires.

II.8.1.2 Quelques difficultés dans l'utilisation des données

En 1938 déjà, dans son très vaste panorama sur l'Afrique subsaharienne, Lord Hailey écrit : « L'examen des finances des colonies françaises est rendu difficile par suite des relations entre budgets métropolitains et coloniaux et par l'existence de budgets fédéraux et locaux. » [1, p. 1 449] L'Annuaire statistique de l'Union française - outre-mer 1939-1949, publié en 1951, présente dans son deuxième fascicule des données sur les finances publiques, chapitre K. Ce chapitre est précédé d'une notice sur le régime des finances publiques d'une dizaine de pages fort instructives : il y est signalé qu'« il n'a pas été possible de se procurer dans la métropole une collection complète des différents comptes budgétaires ». Le dépouillement nécessaire doit être précédé de la totalisation, elle-même précédée d'une ventilation des sommes échangées entre les divers budgets, de l'élimination des dépenses fictives et d'inscription viciant les comptes budgétaires bruts, et il est dit, page 12 : « Les quelques exemples précités ne donnent qu'une idée très faible des complications, des difficultés et parfois même des impossibilités auxquelles se heurte le dépouillement, indispensable, des comptes budgétaires. » Que dire en plus des obstacles, pour un non-spécialiste, de l'analyse des dépenses des services forestiers ? Hélène d'Almeida-Topor écrit : « Les règles comptables, d'ailleurs variables au cours de la période (1924-1938) [...] ne coïncident pas nécessairement avec la réalité des recettes et des dépenses sur le terrain. » [9, p. 718] Pour le total des dépenses, on ne peut s'aligner sur le total des recettes, tant par suite du décalage d'une année, les dépenses

budgétaires à l'année n en se basant sur les recettes de l'année $n-1$ avec une tentative d'ajustement conjoncturel [8, p. 404] qu'en raison du jeu des entrées et sorties de la caisse de réserve. Les dépenses du service forestier d'un territoire peuvent être comptabilisées dans le budget général de la fédération auquel il appartient, dans le budget ordinaire, voire parfois extraordinaire dudit territoire, dans des budgets provinciaux (Madagascar) ; quelquefois des travaux sont financés par les cercles, remplaçant les prestations en main-d'œuvre autrefois fournies (par exemple établissement de pare-feu). S'y ajoutent après la Deuxième Guerre mondiale les financements sur programmes FIDES. Ainsi en AOF, le budget fédéral supporte en 1949, en plus des dépenses de l'inspection générale, l'école forestière de l'AOF installée en Côte d'Ivoire, le service de restauration des hauts-bassins des grands fleuves Sénégal et Niger qui a son siège en Guinée, le centre d'études forestières qui couvre la recherche, le service chargé de la conservation de la nature faune et pêche [2, p. 65]. Dans son rapport sur le budget de l'Indochine, le député Albert Métin s'élève déjà en 1911 contre « le chevauchement des dépenses » [3, p. 29]. Au Gabon, où coexistent le service ordinaire à la charge en principe du budget local, la Section de recherches forestières de l'AEF (SRF) théoriquement sur financement fédéral, la Section technique forestière de l'okoumé (STFO) dont l'équipement, les travaux et une partie du personnel sont financés par le FIDES, la confusion s'installe progressivement, à partir surtout de 1950. Le rapport annuel du service pour l'année 1951 mentionne que, sur le budget général, pèsent des dépenses du service ordinaire, plus partie de celles de la STFO, plus partie de celles de la section de recherches, tandis que le programme Plan financé par le FIDES supporte la STFO et la SRF plus la prospection de la Haute-N'Gounié en 2^e zone, plus l'équipement du service. Le rapport pour l'année 1953 admet carrément que la répartition des dépenses entre budget local, budget général et Plan, est difficile, même pour le personnel par suite des mutations entre les trois unités : « Pour simplifier, la solde reste attachée au même budget. » On retrouve un peu partout de semblables combinaisons de contributions ; ainsi pour le poste « chasses » en Côte d'Ivoire, l'exercice 1952 inscrit pour les soldes du personnel africain 950 000 F CFA sur le budget local, mais l'achat de bicyclettes – 30 000 F CFA – est payé sur le budget général de l'AOF. Pour l'exercice 1956, le budget local prévoit, pour les chasses, 1 250 000 F CFA pour le personnel, 1 000 000 F pour le matériel et 200 000 F CFA pour l'entretien tandis que le budget général prend en charge l'organisation de circuits, 3,5 millions et 700 000 F CFA au titre du Parc national pour l'équipement des gardes. Certaines colonies combinent plusieurs catégories de budgets, par exemple on rencontre à Madagascar en 1917 le budget local ordinaire, une deuxième section de celui-ci appelée de 1897 à 1914 budget extraordinaire, deux budgets spéciaux : le budget annexe du chemin de fer et celui de l'assistance médicale indigène, et même, de 1908 à 1914, le budget spécial Mayotte-Comores [4, p. 204]. Il y aura plus tard la combinaison dans la Grande Île de budgets provinciaux et du budget général. Pour un non-spécialiste des questions financières, cette étude des dépenses est, comme celle des recettes, un vrai casse-tête. Comme le dit Hélène d'Almeida-Topor : « Ces chiffres sont à manier avec les plus grandes précautions. Ce n'est pas parce qu'ils sont imprimés qu'ils sont justes, au contraire peut-être même. » [9, p. 718] Cependant, il faut bien y avoir recours...

II.8.1.3 Des hauts et des bas

Les budgets globaux n'échappent pas aux fluctuations résultant des baisses de recettes sur les droits de sortie des produits exportés, des aléas des bilans des chemins de fer et au poids du service de la dette. La crise des années trente entraîne une récession budgétaire sévère sur les dépenses pour l'équipement public intérieur, certes faibles par rapport aux postes peu compressibles (personnel) ou en hausse (scolaire et sanitaire) ; cet équipement « s'effondre de 40 % à Madagascar, plus de 50 % en AOF et au Cameroun » [5, p. 234], le budget général de l'Indochine chute de 50 % [5, p. 232]. Malgré le taux assez faible des emprunts, 4 à 5,5 %, amortissables souvent en 50 ans, les emprunts autorisés à partir de 1930 pèsent sur les budgets des colonies. En 1937, la charge des emprunts représente 29,7 % du budget de l'AOF et 17 % de celui de Madagascar, mais 40,6 % du budget de l'AEF [6, p. 110] ; mais devant la pauvreté de cette fédération, la France assure en quasi-totalité le remboursement de la dette 1930-1935 (?). « L'Indochine se trouvait [en 1935] la colonie la plus endettée après l'AOF, et le service de cette dette représentait plus de 1/5^e des recettes ordinaires. » [5, p. 232] L'apport du Plan/FIDES à partir de 1947-1948 contribue doublement à déséquilibrer les budgets ; il faut entretenir les ouvrages, faire fonctionner les hôpitaux et autres équipements, payer du personnel supplémentaire (on verra les difficultés au chapitre II.9) et supporter les intérêts et l'amortissement de la dette contractée auprès de la Caisse centrale de développement économique pour financer la part locale dans les programmes Plan/FIDES. À tel point que le gouverneur général Paul Chauvet s'inquiète beaucoup du déficit de l'AEF en 1952 et déclare dans son discours au Grand Conseil du 30 septembre 1952 que « la menace de suspension des paiements n'a été évitée que de justesse grâce à l'aide amicale du Trésor métropolitain ».

Tout ceci entraîne des secousses dans les budgets et des contraintes parfois brutales sur les dépenses. Les mesures prises en 1931 par le gouverneur général Pasquier en Indochine conduisent en quatre ans à une réduction de plus de 40 % des dépenses publiques. La déflation drastique du gouvernement Laval fait passer les dépenses des budgets coloniaux de 3 642 millions de francs en 1930 à 2 476 en 1934 [1, p. 1 450] ; pour l'AOF, c'est une réduction de près de 30 %, c'est la tentative avortée d'organiser une seule administration pour le Togo et le Dahomey, c'est aussi une des raisons de la suppression de la colonie de la Haute-Volta, dont la partie devenant Haute-Côte d'Ivoire est un bon réservoir de main-d'œuvre. En AEF, c'est la fin des budgets séparés pour les territoires et la gestion en un budget unique. L'accroissement des effectifs des fonctionnaires est stoppé et les travaux apparemment les moins urgents sont reportés ; les projets forestiers en souffrent, même si les recettes forestières sont peu affectées, et ces aléas expliquent les motivations des forestiers à rechercher des solutions garantissant la continuité des actions, comme on le verra au chapitre II.10.

Pour l'exercice 1910, la Côte d'Ivoire enregistre d'une part un excédent de recettes de 7 061 F, versé à la caisse de réserve, et d'autre part l'annulation de 229 898 F de crédits non utilisés au 30 juin 1911, soit près de 3,5 % de surplus (arrêté local du 22 mars 1912) ; l'AOF, hormis la période de la Première Guerre mondiale, a une caisse de réserve assez bien garnie, avant-guerre de 2 à 4 millions, jusqu'à atteindre fin 1926 87 millions de francs, l'ensemble des caisses de réserve des colonies étant à la même date de 93 millions [7, p. 26].

II.8.1.4 Des aides budgétaires

Jeu de caisses de réserve, investissements coûteux, essentiellement d'infrastructures lourdes (chemins de fer, ports), emprunts donc dettes, la situation financière des colonies, théoriquement corsetée par le dogme de l'autonomie financière, laisse peu de place aux investissements dans les forêts, de technique encore incertaine et de résultats toujours lointains, telles sont les conditions assez générales avant la Seconde Guerre mondiale du progrès forestier. Alors que, pendant longtemps, les colonies ont largement autofinancé l'expansion coloniale, elles ont continué à participer aux charges de souveraineté, l'Indochine supportant une partie des postes diplomatiques en Extrême-Orient, l'AOF versant, en 1927, 19,4 millions de francs au budget français, etc. Rappelons que la conquête coloniale en Indochine et en AOF a été en partie militaire et financée par les ressources locales, de même que la pacification de la Côte d'Ivoire achevée seulement en 1916, alors que l'expansion en AEF, largement pacifique, a été peu coûteuse, à l'exception des confins tchadiens. Le mouvement va progressivement s'inverser, à l'image des Britanniques : en 1929, le Parlement de Londres vote, en plus de la garantie des prêts, la création du *Colonial Development Fund* avec l'aide, certes modeste mais garantie, de un million de livres sterling par an. Certes déjà, de 1920 à 1924, l'État verse 26,5 millions de subventions à l'AEF. Puis, pour différentes colonies, des autorisations d'emprunt sont assez fréquemment votées à Paris. L'initiative de Maginot en 1929, qui aurait été en partie motivée par le souhait d'augmenter les débouchés de l'industrie sidérurgique française, permettra la vague des emprunts de 1931, mais il faut attendre avril 1946 et la création du FIDES pour qu'une aide substantielle sur programmes soit accordée par la métropole aux territoires de l'Union française. Cependant, cette masse de financement d'investissement ne suffit pas à assurer l'équilibre budgétaire des territoires, et au contraire pèse sur le chapitre des dépenses induites et la charge de la dette. La métropole est amenée à partir de la loi du 21 mars 1948 à assurer le traitement des fonctionnaires d'autorité, des magistrats, des fonctionnaires des organismes de recherche, etc. et même à apporter à l'AOF, dont la situation difficile a été évoquée ci-dessus, une subvention d'équilibre budgétaire en 1953. En 1956, la métropole prend en plus à sa charge les indemnités d'éloignement et les indemnités différentielles familiales pour les personnels des cadres généraux, la somme des deux contributions étant de l'ordre de 7 milliards de francs par an. Parallèlement, l'aide au budget de l'AEF s'élève en 1954 à 800 millions, en 1955 à 700 et en 1956 à 500 millions de francs [*op. cit.*, p. 129]. Le *Bulletin économique pour l'Afrique* (ONU) de juin 1961 fournit les éléments suivants pour la contribution des fonds publics français aux dépenses gouvernementales courantes des territoires français en pourcentage (investissements exclus) :

	1950	1953	1956	1958
AOF et Togo	3,5	3,3	4,6	12,2
AEF et Cameroun	5,0	6,5	10,3	16,1
Madagascar	6,5	3,3	5,4	9,8

Alors que déjà, à certaines périodes, les rapports annuels des services forestiers sont muets sur les dépenses de rémunération des personnels français, et même parfois indigènes, gérés par le service du personnel, il devient au fur et à mesure des années de moins en moins possible d'apprécier l'ensemble des dépenses des services forestiers.

II.8.1.5 Dépenses prévues, dépenses réalisées

La plupart des annuaires statistiques ou des publications financières répartissent les dépenses du budget ordinaire en un faible nombre de catégories : personnel et matériel, en distinguant parfois personnel européen et indigène, matériel et travaux, alors que les rapports annuels des services travaillant dans le détail des chapitres et sous-chapitres du budget fournissent souvent une masse de détails, comme nous le verrons dans un prochain paragraphe. Mais alors que la première source fournit en général les prévisions budgétaires, c'est-à-dire les montants des dépenses autorisées, ou les dépenses totales, les rapports annuels présentent les dépenses effectivement réalisées et constatées par leur comptabilité propre. La différence peut être assez importante. Deux exemples : en Guinée française, l'exercice 1943 se traduit comme suit en dépenses du service forestier :

	Personnel	Matériel	Moyens de transport	Main-d'œuvre	Total
Prévision	2 151 667				
Allocation	2 225 000	193 200	376 200	318 420	3 112 820
Dépenses	(2 200 000)	161 798	148 025	383 903	2 893 726

Le détail des lignes de dépenses n'est pas respecté, ainsi l'habillement des gardes, inscrit pour 6000 F, s'élève à 105 132 F, par contre alors qu'il est prévu 80 000 F pour l'achat de bicyclettes et 3000 F pour leur entretien, aucune dépense sur ces deux lignes. Deuxième exemple, à Madagascar, en 1945, les dépenses effectuées dépassent de 45 % les dotations, ceci est dû au coût du personnel européen (4 398 410 F contre une prévision de 2 400 700 F) mais, pour les années suivantes, le total des dépenses est généralement inférieur aux inscriptions budgétaires, quelques dépassements en particulier pour l'achat de matériels étant compensés par des dépenses moindres sur d'autres postes.

Après une rapide présentation des dépenses dans les budgets des territoires et fédérations permettant d'avoir un aperçu de la place des services forestiers, les dépenses de ces derniers seront analysées plus en détail.

II.8.2 L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DANS LES BUDGETS COLONIAUX

II.8.2.1 Les préalables adoptés

L'étude détaillée des dépenses d'un territoire impose de bien faire la part dans le total de trois catégories de dépenses : les sommes consacrées aux budgets

extraordinaires, ce qui permet d'isoler le budget dit ordinaire, dans lequel figure en premier lieu la dette exigible, ceci bien entendu en dehors des budgets spéciaux. C'est ainsi qu'en 1937 en AOF coexistent trois budgets spéciaux : celui du district administratif de Dakar, celui du port et celui des chemins de fer, en parallèle au budget général de la Fédération et aux budgets des colonies. Le poids de la dette est très variable selon les colonies. Les dettes exigibles sont constituées par les intérêts et les remboursements des emprunts, les pensions et des contributions obligatoires diverses. Ainsi la dette de la Côte d'Ivoire varie de 1938 à 1949 entre 0,3 et 0,9 % du total du budget ordinaire, sauf en 1943, 4,3 % et 1944, 22,2 % pour contribuer aux dépenses du Comité français de libération nationale, puis en 1949 31,7 % pour couvrir les dépenses en métropole entre 1942 et 1947. La situation au Dahomey est à peu près analogue de 0,4 % à 0,9 % de 1938 à 1942, puis l'effort de 1943 : 6 % et 1944 : 19 % pour osciller ensuite entre 0,6 et 2,9 % de 1945 à 1949.

Au Cameroun, la dette exigible au budget ordinaire varie de 1,5 à 9,1 % entre 1938 et 1949, soit une moyenne de 3,7 % sur ces 12 années, les deux années 1942 et 1943 étant exceptionnelles, 9,1 et 7,6 % respectivement. L'AEF, « Cendrillon de l'Empire », ne survit longtemps que grâce à emprunts et subventions, elle reçoit de 1920 à 1924, 26 400 000 francs puis en 1930 20 millions d'aide de l'Etat, ce qui laisse cependant s'accumuler les déficits d'exercice reportés d'année en année sans pouvoir les payer, 4,1 millions à la fin de 1924 [11, p. 96]. D'après les chiffres fournis par Georges Bruel, le budget général de 1932 inscrit un montant de dettes exigibles de 50,3 millions de francs dans un total de dépenses de 82,2, soit une charge de 61,2 % [12, p. 468] ; heureusement, la situation s'améliore par la suite, le pourcentage de la dette chute de 38,7 à 25,8 % de 1938 à 1940 pour varier ensuite entre 7,2 et 2,8 % de 1941 à 1950. Ces variations mal explicables de la charge de la dette sur le budget ordinaire sont mal traduites par le choix arbitraire de quelques années comme c'est le fait de l'annuaire statistique Union française-outré-mer 1939-1949, tome 2, page K 23 reproduit ci-après (tableau II.8.1).

Dans les dépenses totales figure une rubrique plus ou moins détaillée sous le titre « budget extraordinaire », ou parfois « travaux neufs ». En réalité, il s'agit fort souvent d'un commode fourre-tout où s'additionnent en principe des dépenses d'investissement pour grands travaux et des affectations diverses. Ainsi, en 1930, le budget extraordinaire de la Côte d'Ivoire comprend des avances à la Banque française d'Afrique, à la Caisse de Crédit agricole, des remboursements et des versements à la caisse de réserve de cette colonie. Le budget extraordinaire du Gabon en 1939

TABLEAU II.8.1. DETTES EN POURCENTAGE DES DÉPENSES NETTES

	1929	1938	1949 (prévisions)
Indochine	12	16	11
AOF	5	12	2
Togo	0,1	14	3
Cameroun	0,2	4	5
AEF	17	38	4
Madagascar	2	20	3

inscrit le remboursement de tranches d'emprunt à 7 % pour 68,3 millions de francs sur 95,2 ; ceux de 1942 et 1943 consacrent près de la moitié au « soutien de la production indigène » et, jusqu'en 1942, plus quelque faible participation en 1944 et 1946, est comptabilisée « la lutte contre les maladies endo-épidémiques ». Nous n'avons pas relevé d'affectations du budget extraordinaire à des investissements forestiers. Comment évolue la part consacrée aux dépenses « budget extraordinaire » dans les dépenses totales ? Pour la Côte d'Ivoire, sur la période 1928-1949 (21 années, l'année 1937 nous manquant), 14,6 % des dépenses totales sont inscrites en moyenne au budget extraordinaire, allant de 4,2 % (1928) à 35,5 % (1932). À une forte proportion pour les années 1930-1939 succède une part plus basse pour les trois années 1940-1941, une reprise jusqu'en 1947 puis une extinction progressive, 0 % en 1949 ; ceci s'explique peut-être par l'arrivée des fonds FIDES pour les travaux d'investissement. Le Dahomey ne consacre que peu au budget extraordinaire de 1940 à 1945, mais les pourcentages des années 1946, 1948, 1949 rejoignent ceux des années 1938-1939-1940 (à noter 0 % en 1947). La moyenne sur 12 ans est un peu supérieure à celle de la Côte d'Ivoire, 15,5 %, mais les pointes sont beaucoup moins accusées. La moyenne du Cameroun pour la période 1938 à 1948 est de 17,5 %, la part passant de 0,1 % en 1942 à 31,5 % en 1943, les deux extrêmes se justifiant l'un par l'autre. Pour la période considérée, période qui, il faut le regretter, ne couvre pas la crise des années trente, c'est l'Afrique-Équatoriale Française qui attribue la plus forte part au budget extraordinaire ; de 1938 à 1949 la moyenne était de 18,6 %, avec le minimum en pleine guerre, 2 %, et le maximum à la sortie de celle-ci, 30,1 %. Quel que soit le contenu de ce budget extraordinaire, on peut être frappé par la fourchette étroite des pourcentages moyens annuels de 14,6 % à 18,6 %. Par contre, pour la période en examen, rien ne confirme l'hypothèse de la thèse de Liliane Mondoloni-Debrie selon laquelle « le paiement de la dette exigible se fait au détriment des travaux et non pour la réduction des frais de personnel purement administratif » pour la période 1912-1939 [13, p. 235].

II.8.2.2 Sur la présentation de quelques résultats

Sont présentées ci-dessous quelques séries sur le montant total des dépenses du budget ordinaire, en fonction de ce que nous avons pu facilement trouver, avec la part des dépenses en personnel. En parallèle seront données les dépenses sur ce même budget des services forestiers ; cependant, la plupart du temps avant l'année 1938, ces dépenses ne sont isolées en tant que telles mais incluses dans l'agrégat agriculture-élevage-forêts ou même appelé simplement agriculture. Dans toute la suite, les dépenses des régies seront soustraites du total service forestier, comme elles ont été exclues du chapitre « recettes », pour être étudiées au chapitre II.10 ; cela diminue, de façon certes arbitraire, les finances des services concernés mais devrait donner une image plus réaliste des dépenses réelles des services. Cependant, il est certain que le poste « dépenses des régies » ne traduit pas toujours la réalité, en particulier l'affectation de personnel financé par le budget ordinaire à leur fonctionnement. Pour donner une idée de cette incidence financière des régies, citons les chiffres officiels des cinq colonies de l'AOF où fonctionnent des régies en 1949 avec un déficit officiel de 7,5 % par rapport au total de leurs recettes en AOF.

TABLEAU II.8.2. BILAN FINANCIER DES RÉGIES FORESTIÈRES EN AOF EN 1949
(EN MILLIERS DE FRANCS CFA)

	Recettes	Dépenses	Gain ou perte	Part des dépenses « régie » dans les dépenses du service (en %)
Côte d'Ivoire	7 695,9	7 199,4	+ 496,5	18,4
Dahomey	2 861,0	3 900,0	- 1 039,0	19,5
Guinée	3 034,5	4 643,9	- 1 609,4	17,6
Soudan	27 857,6	28 070,9	- 213,3	64,4
Haute-Volta	226,6	1 522,9	- 1 296,3	21,3

Source [2, p. 67].

Cette non-prise en compte des dépenses des régies, si elle rend mieux compte des dépenses propres aux activités classiquement assignées aux services forestiers, ne doit pas faire sous-estimer le rôle rempli par les régies pendant une assez longue période. C'est grâce aux approvisionnements en bois de chauffage assurés par ces régies que les chemins de fer de l'AOF ont longtemps pu fonctionner et certaines entreprises en régie, par exemple des scieries, ont pu montrer la possibilité de fournir des produits à l'économie locale. Comme dans le chapitre II.7 « Les moyens financiers : budgets et recettes », les données sont présentées en francs ou en piastres courants, ce qui reflète bien la possibilité annuelle et les variations interannuelles traduisant les moyens et les soucis de chaque chef de service, mais également en monnaie constante, ici en euros 2002. Comme le dit Hélène d'Almeida-Topor, le choix d'une monnaie de référence fait négliger bien des différences mais « aussi bien, le but poursuivi n'est pas la reconstitution ponctuelle véridique des valeurs absolues, mais l'évolution des grandeurs dans le temps » [9, p. 719].

La même série de passage de la piastre courante en euros 2002 que pour le chapitre précédent a été utilisée, elle permet ainsi une certaine comparaison avec les dépenses de Madagascar et d'Afrique ; les données de base pour Madagascar et les colonies africaines sont au départ données en francs courants locaux, ce qui contraint lors de la conversion en euros 2002 à multiplier les chiffres par 1,7 pour l'exercice 1947 et par deux pour les exercices suivants.

Deux considérations limitent le champ de ces études sur les dépenses. La dispersion ou même l'absence, voire la confusion des données ont contraint à l'abandon de l'analyse de certaines colonies ou fédérations, c'est le cas malheureusement du Gabon pour des raisons déjà vues, de l'AOF, de l'AEF partiellement ; en Indochine, il est proposé l'évolution du budget général et de la somme budget général et budget des territoires, mais l'analyse au niveau des dépenses forestières n'est conduite qu'au niveau des budgets globaux des territoires, le Laos excepté¹. Les efforts ont porté, en dehors de l'Indochine où les séries sont très discontinues,

1. Le Laos voit son embryon de service agricole et forestier supprimé de 1930 à 1937 par suite de la crise économique. À noter que par suite d'accords, un budget séparé est établi pour le royaume de Luang-Prabang concernant une partie des dépenses.

essentiellement sur la période 1925-1950 pour les colonies africaines, et ceci pas seulement par manque de données ; d'une part les dépenses des services forestiers véritablement organisés seulement à partir de l'arrivée d'officiers des Eaux et Forêts en 1925 sont longtemps englobés dans les statistiques officielles sous la rubrique « agriculture-élevage-forêts », d'autre part, après 1946, la perspective puis l'arrivée des crédits Plan fournis par le FIDES bouleversent les moyens des services. De même, la prise en charge directement par la métropole des soldes et indemnités de différentes catégories de fonctionnaires des cadres généraux réduisent le volume des dépenses du budget ordinaire ; on peut déplorer l'absence fréquente de données sur le coût des personnels des services forestiers.

II.8.2.3 Évolution des budgets ordinaires « dépenses »

Plutôt que de fastidieux tableaux, aux chiffres souvent précis mais incertains, il est présenté une collection de sept graphiques retraçant l'évolution des budgets ordinaires des territoires : Sénégal, Cameroun, Côte d'Ivoire, Dahomey, Madagascar, des deux ensembles Indochine et AEF (figures II.8.1 à II.8.7).

Les courbes des dépenses du budget ordinaire en francs courants sont très semblables pour les trois premiers territoires. Le budget ordinaire de dépenses fluctue légèrement entre 25 et 100 millions de francs entre 1925 et 1936, avec une baisse faiblement marquée pendant la crise pour le Sénégal, le plus important, la Côte d'Ivoire et le Cameroun. Entre 1935-1936 et la fin de la Seconde Guerre mondiale, les trois voient ce budget « dépenses » multiplié par 2,5 à 3, toujours en francs courants, avec une petite baisse pour le Sénégal et la Côte d'Ivoire en 1943, puis de 1945 à 1949 c'est une ascension apparente en flèche du budget ordinaire « dépenses », une multiplication par 5 à 7 en francs locaux courants. Si, pour ces trois pays, les volumes sont à peu près les mêmes, le Dahomey manifeste entre 1938 et 1949 une évolution très analogue mais avec des montants inférieurs de un tiers à

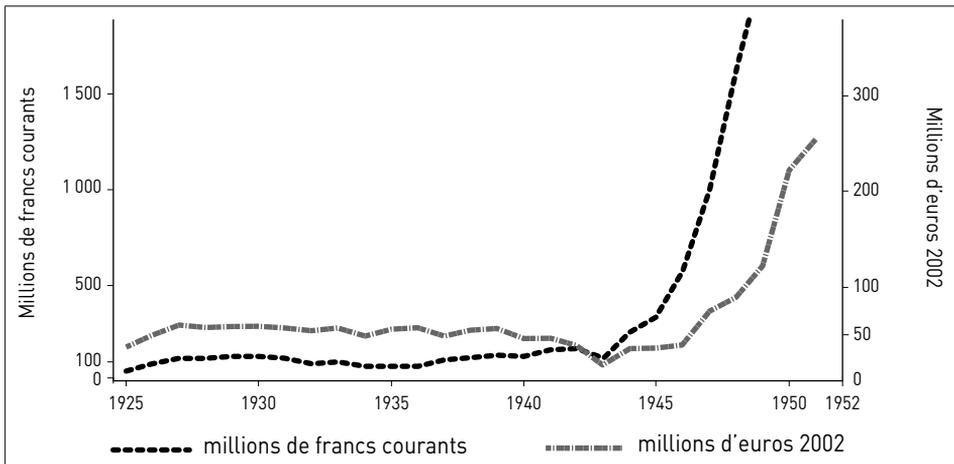


Figure II.8.1. Sénégal. Budget ordinaire

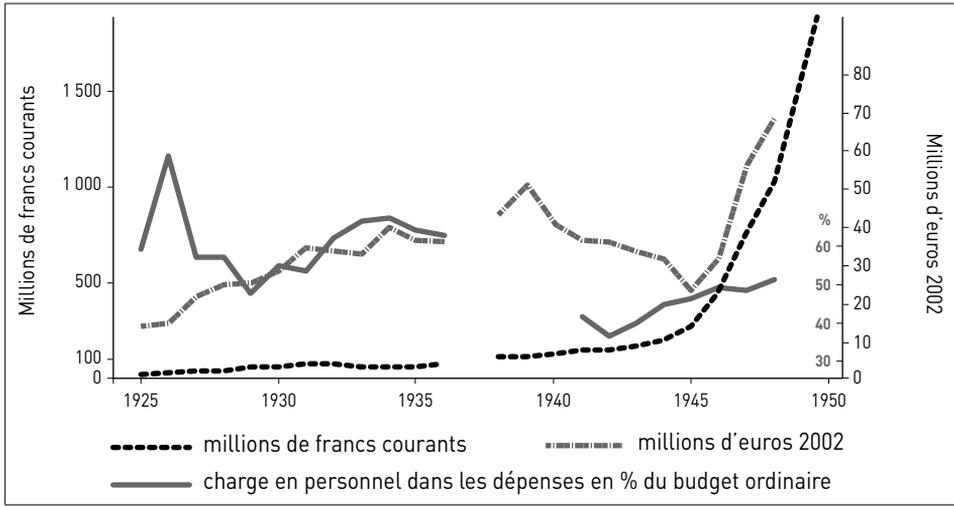


Figure II.8.2. Cameroun. Budget ordinaire. Charge en personnel et main-d'œuvre ante 1937. Personnel seul post 1941 en % des budgets ordinaires

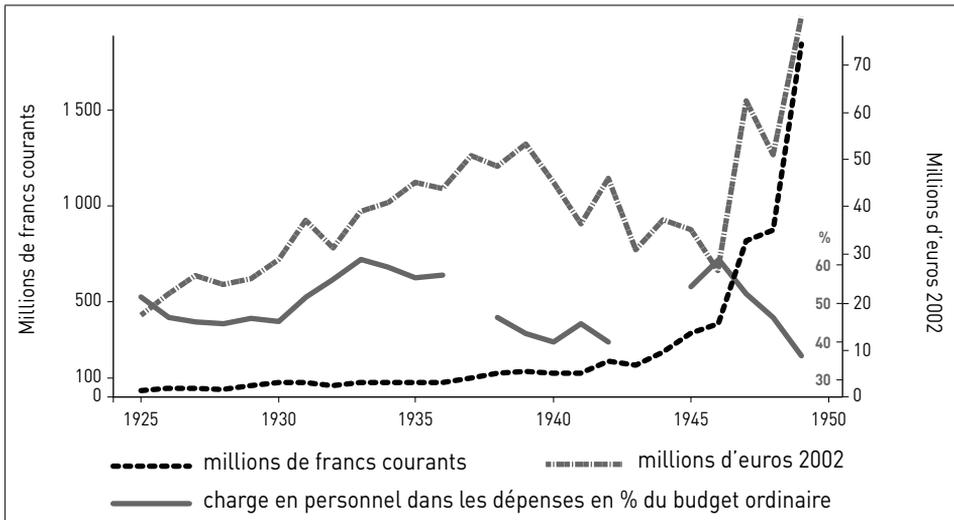


Figure II.8.3. Côte d'Ivoire. Budget ordinaire

la moitié. Cependant, en monnaie constante, les images sont différentes : les budgets du Sénégal et du Dahomey donnent une courbe descendante jusqu'en 1943 et 1946 puis une remontée assez parallèle à celle de la courbe en francs courants ; par contre, pour la Côte d'Ivoire et le Cameroun, on constate une augmentation très marquée de 1925 à 1939 ou 1938, en gros un triplement puis un effondrement plus ou moins heurté jusqu'en 1945 ou 1946, ramenant les dépenses en monnaie constante à leur montant des années 1929 et 1930 ; à partir de 1945 ou 1946, le budget

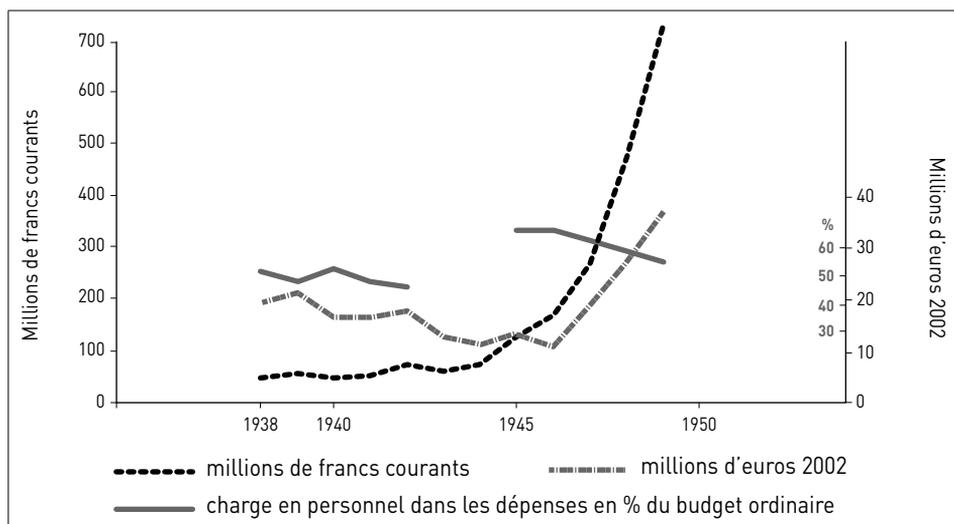


Figure II.8.4. Dahomey. Budget ordinaire

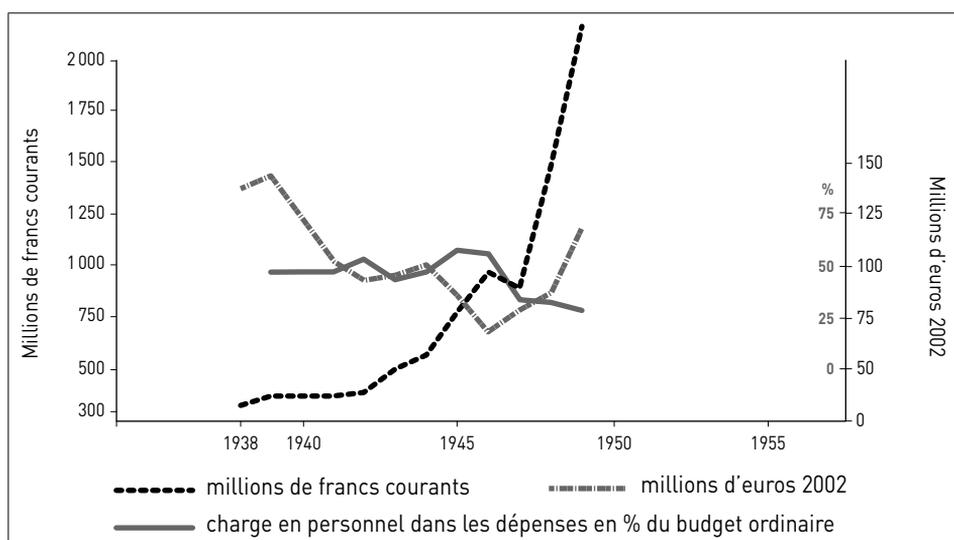


Figure II.8.5. Madagascar. Budget général

ordinaire « dépenses » augmente au moins jusqu'à la fin 1949-1950. Pour Madagascar, l'évolution en francs courants et en monnaie constante a, pour les dix années 1938-1948, sensiblement la même allure.

Alors que pour l'Indochine il nous a été possible d'étudier une trentaine d'années – 1915-1945 – à l'exception des années 1936 et 1937, avec le budget général et la somme de celui-ci avec les budgets ordinaires des territoires, l'étude n'a pu être faite de la même façon avec la somme des budgets que pour la période

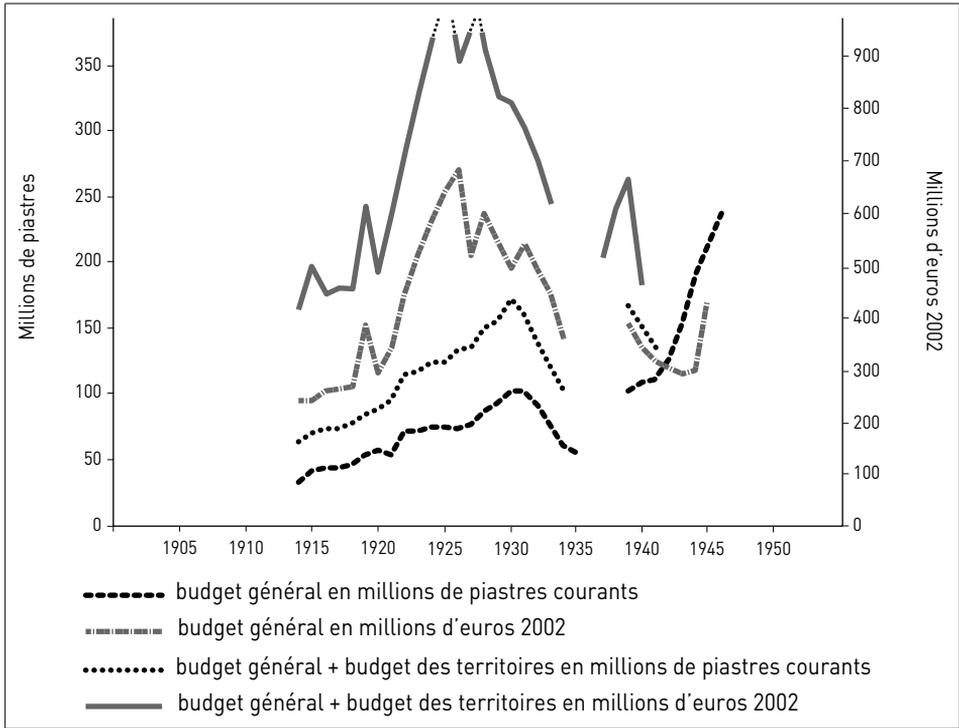


Figure II.8.6. Indochine. Budget général

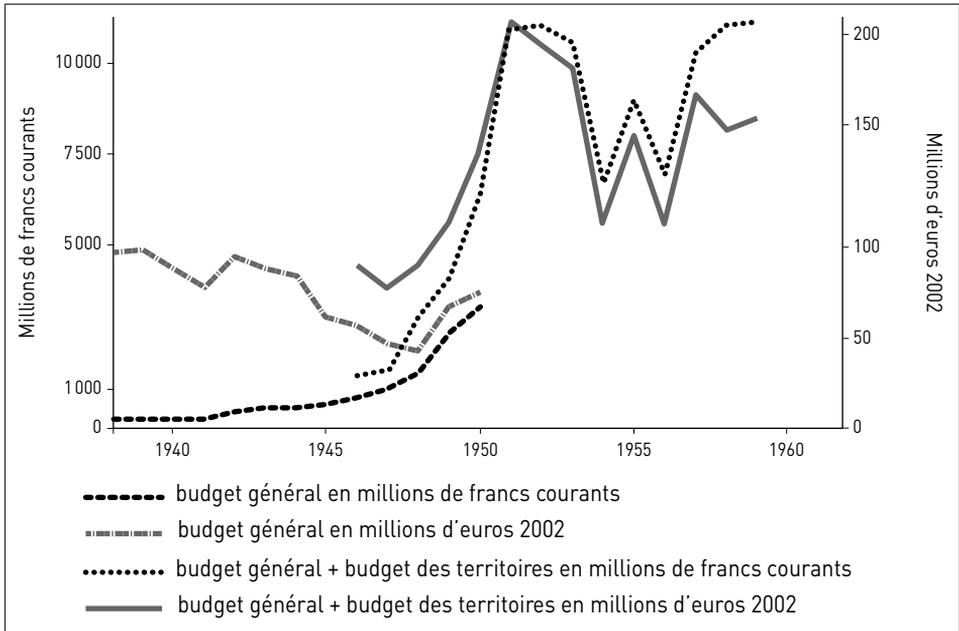


Figure II.8.7. Afrique-Équatoriale Française. Budget général

1946-1960 et le budget général de 1938 à 1950. Les budgets ordinaires de l'Indochine en piastres croissent assez régulièrement de 1914 à 1930 pour manifester un net recul de 1930 à 1935, les ramenant en gros au niveau de l'année 1920. La traduction en euros 2002 donne des courbes analogues mais avec une variation interannuelle plus accusée et un arrêt dès 1925 de la croissance, mais ceci est peut-être lié à la variation de la valeur de la piastre utilisée lors de la conversion en monnaie constante. Pour les six années 1939-1945, on constate la même augmentation en monnaie locale courante – qui semble avoir été fixée à 10 francs – et le même creux rapidement rattrapé en euros 2002 que pour les cas précédents ; si en piastres le niveau 1920-1930 est rapidement rattrapé puis dépassé, le budget général ne retrouve en monnaie constante que son niveau d'avant 1930.

De 1938 à 1950, l'évolution du budget général ordinaire de l'AEF présente la même évolution que celle notée pour la Côte d'Ivoire et le Cameroun, croissance lente puis rapide en monnaie locale courante et, par contre, baisse du montant en euros 2002 avant la remontée en 1944 et 1945. La somme budget général + budget des quatre colonies de l'AEF présente des courbes identiques en monnaie locale ou en euros 2002 ; ascension jusqu'en 1951 puis de fortes variations parallèles jusqu'en 1957 – assez bonne stabilité du franc – avant de diverger en 1958 et 1959.

Certes, tous les chiffres sont à prendre avec grandes précautions et on connaît les distorsions dans les graphiques dues au jeu des échelles et des bases de comparaison. Il n'en ressort pas moins que, si après la Seconde Guerre mondiale les budgets ordinaires augmentent considérablement en volume apparent, on peut s'interroger sur l'accroissement réel des moyens financiers. Il est probable que les coûts de matériel ont baissé en valeur réelle entre 1920 et 1950, par exemple automobiles, essence, béton, fers, etc., mais que les salaires des fonctionnaires ont augmenté en monnaie constante, etc. Les budgets avant 1925 semblent assez à l'aise ; par exemple la Guinée engage en 1901 une partie de ses excédents dans la construction du chemin de fer du Fouta-Djalon. Entre 1919 et 1926, l'AOF verse régulièrement des excédents à sa propre caisse de réserve qui atteint 87 millions de francs en fin 1926, tandis que la caisse de réserve de l'ensemble des colonies détient 93 millions à la même date [7, p. 26]. Encore en 1931 et 1932, le Cameroun contribue pour près de 2 millions au projet d'Exposition coloniale à Paris. Cependant, à partir de fin 1924, Daladier, ministre des Colonies, préconise la « politique du repos » en matière d'impôts et de prestations. La crise économique des années trente fait l'objet d'un intéressant numéro spécial de la *Revue d'Histoire d'outre-mer*, tome LXIII, n° 232-237 de 400 pages, et Catherine Coquery-Vidrovitch rappelle que les colonies subissent de 1932 à 1936 une récession budgétaire brutale avec un point bas décalé : AEF en 1932, Cameroun en 1933, Togo et Madagascar en 1934 puis Indochine en 1935 [5, p. 236] mais ceci touche essentiellement l'équipement public intérieur financé par le budget extraordinaire, le budget ordinaire dette et fonctionnement de l'administration et des services étant difficilement compressible. La métropole elle-même n'échappe pas à la récession. En 1935, Charles Rist écrit dans sa chronique annuelle « L'économie française en 1935 » de la *Revue d'Économie politique* : « En 1934 et 1935 la France doit se contenter d'une économie végétative stabilisée au niveau dépressif où les deux années précédentes l'avaient jetée après la grande dépression de 1933 » ; les recettes

TABLEAU II.8.3. AIDES FINANCIÈRES (EN MILLIONS DE FRANCS CFA)

	Masse budgétaire de fonctionnement		Subventions	
	1958	1959	1958	1959
Cameroun	9 508	12 085	130	1 190
AEF	14 000	16 612	162	450

Source : Banque centrale des États de l'Afrique Équatoriale, *Études statistiques*, n° 88, mars 1964, p. 127.

passent de 50,7 milliards de francs en 1931 à 39,5 millions en 1935 et les dépenses pour ces deux années de 55,3 à 50 milliards². Après 1950, la charge de la dette pèse lourdement et la métropole prend une partie des dépenses ordinaires en plus de l'aide FIDES. En 1953, l'AOF, incapable de combler son déficit, reçoit de la métropole une subvention d'équilibre. Pour l'année 1955, Pierre Moussa chiffre l'aide aux dépenses du fonctionnement civil des territoires d'outre-mer à 4 000 millions de francs pour le traitement des fonctionnaires et 2 100 millions pour les subventions d'équilibre et avances (les remboursements étant défalqués), soit 0,3 % des dépenses civiles du budget métropolitain [10, pp. 130 et 132]. Et les difficultés croissent dans les dernières années cinquante avec l'autonomie politique et la prévision d'une indépendance proche. En 1958 et 1959, les subventions croissent comme le traduit le tableau ci-dessus, données indépendantes des charges de souveraineté et des cadres généraux déjà prises en charge directement par le budget métropolitain et des programmes FIDES.

En 1962, Robert Delavignette n'hésite pas à parler de « la pauvreté économique de l'Afrique noire d'expression française » et de dire que la somme de leurs budgets est inférieure au chiffre d'affaires d'un grand magasin parisien [14, p. 144].

II.8.2.4 Les « poids lourds » des dépenses budgétaires

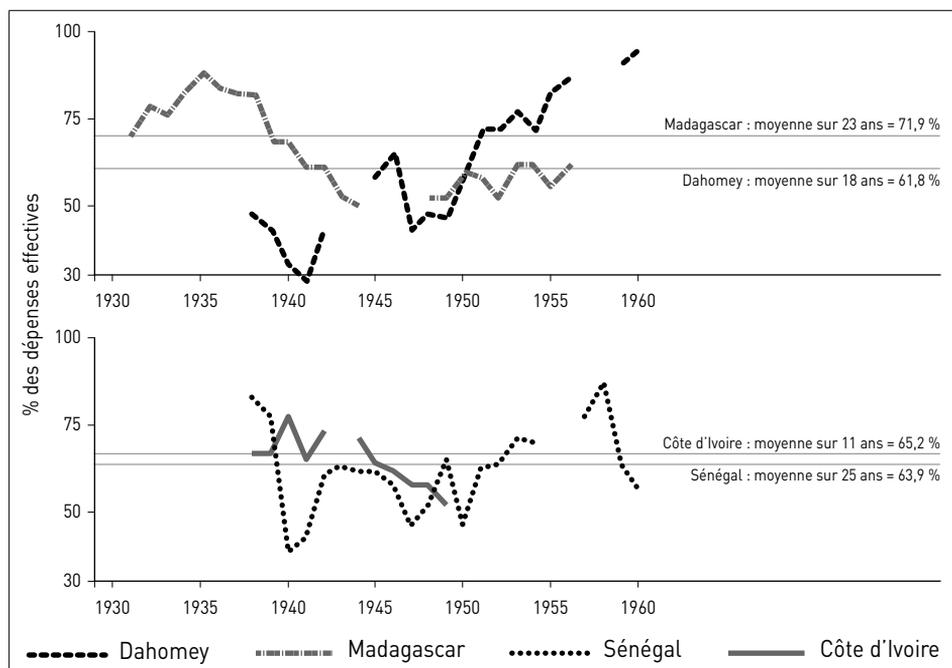
L'un des postes les plus importants des budgets ordinaires est constitué par les dépenses de personnel. Sur les courbes de certains budgets a été représentée la partie du budget ordinaire affectée aux soldes et indemnités et frais divers ; sur les 25 ans considérés, cette charge fluctue approximativement autour de la moitié du budget. Les données analysées à cet effet ne coïncident pas avec le tableau fourni par *l'Annuaire statistique Union française 1939-1949*, qui semblent minorées par rapport aux données budgétaires, mais les pourcentages de cet annuaire reposent sur les dépenses totales et non sur celles du budget ordinaire comme dans les graphiques.

En dehors d'une certaine baisse des dépenses en personnel dans les colonies de la côte occidentale d'Afrique, probablement due en partie au personnel mobilisé (dont les soldes civiles sont cependant budgétées) ou à la non-relève, les fluctuations ne sont pas parallèles dans les divers territoires. L'évolution s'accorde mal avec

2. Entre ces deux dates, la somme des budgets coloniaux passe approximativement de 3 à 2 milliards de francs, l'Indochine en représentant la moitié et l'AOF 15 %, soit en gros respectivement 3 % et 0,8 % du budget métropolitain.

TABLEAU II.8.4. DÉPENSES DE PERSONNEL DANS LES BUDGET (EN %)

	1928	1938	1949
Cameroun Annuaire statistique <i>Calculs J.G.</i>	41,5	44,4 47,0	46,5 (prévision) 40,1
Madagascar Annuaire statistique <i>Calculs J.G.</i>	36,6	48,9	38,3 (prévision) 29,2
AOF Annuaire statistique	33,1	35,3	41,3 (prévision)
Dahomey – <i>Calculs J.G.</i>		50,7	54,6
Côte d’Ivoire – <i>Calculs J.G.</i>	51,4	46,1	35,4
AEF Annuaire statistique <i>Calculs J.G.</i>	41,8	37,7 37,9	42,0 22,2
Indochine Annuaire statistique	35,0	34,5	51,7 (prévision pour services communs)


Figure II.8.8. Poids des charges du personnel sur le budget ordinaire

l'affirmation de Delavignette en 1962 : « Les maigres budgets sont consacrés aux dépenses de personnel. À une Afrique pauvre, l'administration coloniale dans une première période qui va jusqu'en 1944, avait procuré une fonction publique peu coûteuse parce que les cadres européens étaient peu nombreux et les cadres africains

TABLEAU II.8.5. POURCENTAGE DES DÉPENSES D'INTÉRÊT ÉCONOMIQUE DANS LES BUDGETS

	1913	1920	1930	1938
AOF	30,7	12,2	70,0	47,3
Sénégal	36,6	42,6	38,0	35,9
Dahomey	36,0	32,9	49,5	35,0
Côte d'Ivoire	40,7	44,3	61,3	42,3
Cameroun		27,3	52,2	40,3
Madagascar	48,4	40,4	36,6	39,2
Indochine	16,3	27,8	28,2	36,5

Source [15].

peu payés. Ni les cadres africains, ni les cadres européens n'étaient surpayés par rapport aux ressources du pays. Tout change à partir de 1944. La rusticité du broussard (l'administrateur des colonies pour Delavignette) fait place à des services publics multiples et convenablement rémunérés. » [14, p. 143]

En fait, les totaux des dépenses de personnel pour l'administration générale et les services financiers sont longtemps assez voisins des dépenses des services ; par exemple, sur les 8 années 1928-1935 au Sénégal, les moyennes sont de 27,1 millions de francs par an pour les premiers et seulement 21,9 pour les deuxièmes, mais pour les 5 années 1938-1942 au Cameroun l'ordre est inversé : 24,2 millions pour l'administration générale et les services financiers au regard de 29,2 pour les services. La tendance va à une part croissante du budget ordinaire consacré à ce dernier groupe dans lequel les personnels des services de santé et d'éducation augmentent considérablement, tandis que les dépenses des travaux publics toujours très importantes se voient progressivement relayées par les programmes FIDES. Dans le cadre de la préparation en 1943 par le gouvernement de Vichy d'un plan décennal, l'inspecteur général des colonies Puginier [15] étudie pour les années 1913, 1920, 1930, 1931 et 1938 la répartition des dépenses de Madagascar et des territoires africains pour dégager les pourcentages consacrés aux dépenses d'administration (dette, subvention, personnel, matériel) et à ce qu'il intitule dépenses productives (d'intérêt économique et d'intérêt social). Même si la répartition des dépenses est mal précisée ni la répartition entre ressources et fonds d'emprunts exposée (par exemple les charges en personnel des services techniques seraient-elles incluses dans les dépenses d'intérêt économique ?), c'est comme le dit Catherine Coquery-Vidrovitch « un premier indicateur d'approche » [16, p. 72], mais difficile à interpréter (tableau II.8.5).

Pour les budgets que nous avons retenus, les pourcentages maxima ont lieu en 1930 et 1931 sauf pour le Sénégal, alors que les pourcentages les plus bas sont un en 1913, deux en 1920 (assez curieux car le Cameroun est encore financièrement rattaché à l'AEF), et trois en 1938. Cette évolution n'est pas toujours au profit des « dépenses productives d'intérêt social » qui, sauf au Dahomey et en Côte d'Ivoire où leur pourcentage double de 1920 à 1938, diminuent proportionnellement assez fortement.

La part des différents services évolue considérablement avec le temps. À titre anecdotique, citons le cas du budget de la Côte d'Ivoire en 1905, où les dépenses des postes et télégraphes représentent 13,4 % des budgets, celles de police et prisons 16,3 %, tandis que l'imprimerie du territoire, avec 31 140 F, a une autorisation de dépenses supérieure à celle de l'agriculture, 24 000 F, soit 0,9 % du budget total de dépenses ! Le gros morceau réside dans les dépenses du service des travaux publics ; celui-ci consomme, toujours en Côte d'Ivoire de 1926 à 1938, entre 17 et 40 % du budget total pour, pendant la crise en 1933, 1934 et 1935 ne conserver que 14 à 15 %. Deux autres chiffres relatifs au budget général de l'AOF : en 1909, les travaux publics consomment 17,2 % du budget contre 0,6 % à l'ensemble agriculture-élevage-forêts et, en 1931, les pourcentages sont de 68 % pour les premiers contre 6 % pour l'agriculture au sens large et l'hydraulique agricole.

II.8.2.5 La part des dépenses du budget ordinaire consacrée au service forestier

Dans les premières années du XX^e siècle, la rubrique « forêts » est absente de la nomenclature des dépenses, puis, à l'exception de l'Indochine, elle ne peut être distinguée dans l'agrégat agriculture-élevage-forêts, donné avant 1938 dans les statistiques officielles. Après cette date, il est facile de la reconstituer en additionnant les trois rubriques intéressées ; aussi seront présentés en même temps ci-après les pourcentages agriculture-élevage-forêts conjointement au pourcentage « forêts » sur la période 1925-1949, dans la mesure où les données budgétaires ont pu être relevées.

Les débuts sont difficiles, comme le souligne Pierre Mille pour la Côte d'Ivoire pour 1899 et 1900 ; sur un budget 1899 de dépenses de 1 200 000 F, 15 000 F, soit 1,25 %, sont affectés « au jardin botanique si utile aux planteurs européens et aux cultivateurs indigènes ». Rien n'est mentionné pour les forêts bien que les droits de sortie sur les bois soient de 80 000 F en 1899 et 50 000 F dans le budget 1900, soit en 1899 6,3 % des recettes [17, p. 13]. En 1910, G. Capus donne des chiffres permettant de calculer les pourcentages suivants pour le chapitre « agriculture » des budgets annuels :

- Indochine française, budget général 1908 : 0,30 %, et, toujours pour 1918, Tonkin : 0,76 %, Annam : 1,27 %, Cochinchine : 1,8 %, Cambodge : 0,65 %, soit au total 0,53 % du budget « dépenses » ;

- AOF, budget général 1909 : 0,61 %, Haut-Sénégal et Niger : 2,80 %, Guinée française : 2,58 %, Côte d'Ivoire : 1,70 % ;

- Madagascar et dépendances (1909) : 1,45 % ;

et il commente : « Dans le chapitre Agriculture sont comprises les dépenses pour le service vétérinaire, le service forestier, le service de colonisation, les dépenses de personnel, matériel et outillage » [18, p. 15].

Dans sa thèse, Liliane Mondoloni-Debric explique qu'en AOF « les crédits mis à la disposition du Service de l'Agriculture sont dérisoires par rapport aux besoins » et donne pour l'ensemble de la fédération et pour « agriculture-élevage-forêts » dépenses sans compter les grands travaux, des pourcentages du budget total allant de 1,85 à 2,55 % entre 1926 et 1934 (les grands travaux dans le domaine agricole portent surtout sur l'hydraulique, la plus grande part allant à l'office du Niger, mais

ne représentent qu'environ 12 % des dépenses totales « agriculture » et seulement 8,6 % du total, sur la période, des grands travaux en AOF, hors ceux du port autonome de Dakar et des chemins de fer) [13, p. 76]. Pour la période 1933-1939, citant les rapports du contrôle financier, cet auteur donne le pourcentage de dépenses de travaux sur le budget ordinaire général de l'AOF à 0,57 % pour « agriculture-élevage-forêts », et sur le budget général extraordinaire le pourcentage de travaux pour « la mise en valeur agricole et forestière » à 1,62 % (irrigation et hydraulique sont à part, 0,15 %, mais le total comprend alors des ports, wharfs et chemins de fer) [13, pp. 288 et 289]. Cependant, il faut noter que, sur cette dernière période, les dépenses présentées dans cette thèse sont inférieures aux inscriptions budgétaires : 0,4 contre 3,7 millions de francs pour les travaux de la section ordinaire et 1,1 contre 2 millions pour la section extraordinaire.

Les relevés faits dans les annuaires statistiques donnent des résultats très incomplets, donc des calculs de pourcentage dispersés (*cf.* figures II.8.9 à II.8.13). Pour la plus longue série en Côte d'Ivoire de 1925 à 1949, avec un trou en 1943 et 1944, la part de l'ensemble « agriculture-élevage-forêts » s'élève d'un peu plus de 1 % en 1925 à 4-5 % entre 1934 et 1942, puis atteint près de 7,5 % en 1945 pour retomber à moins de 5 % en 1949 (le pic atteint en 1927 reste à expliquer). La part propre aux dépenses du service forestier de cette colonie est de l'ordre de 1,5 % entre 1938 et 1942, passe à 2 et 2,5 % en 1945-1946 pour tomber à moins de 1 % en 1949. La série du Sénégal entre 1928 et 1949 est assez discontinue, elle donne pour l'ensemble des trois services ruraux une hausse assez régulière de 2 % à 7 % et pour les eaux et forêts de 1938 à 1949 une croissance de moins de 1 % à 2,5 % en 1946 pour redescendre à 1-1,5 % ; l'année 1943 est exceptionnelle avec près de 4 %, ce pourcentage étant, à mon avis, lié à la fourniture de bois aux chemins de fer du Sénégal. Au Dahomey, la période 1938-1949, avec là encore l'absence des deux années 1943 et 1944, montre une augmentation importante du pourcentage des dépenses consacré à l'ensemble des trois services de 3 à approximativement 6 % ; le service forestier voit sa part croître de façon tout à fait parallèle de 0,5 % à 2,5-3 %.

Pour le Cameroun, la part des trois services passe, après une dépression entre 1939 et 1943 de l'ordre de 1 % à autour de 2,5 % entre 1943 et 1949, la seule indication relevée pour le service forestier porte sur les deux années 1931 et 1932 environ

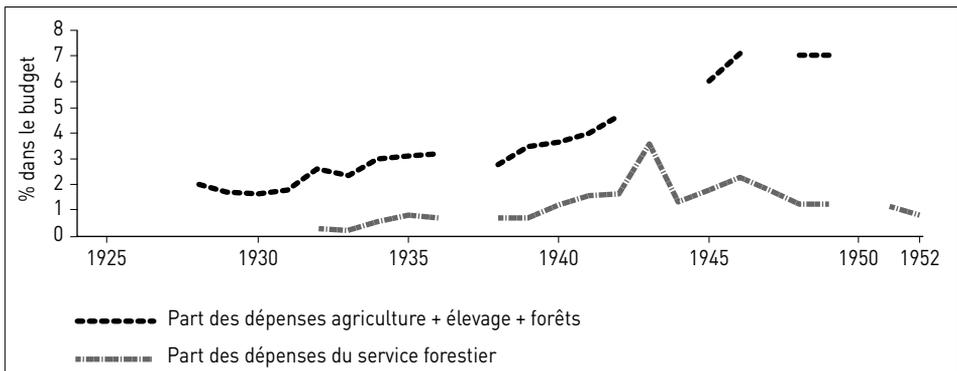


Figure II.8.9. Sénégal. Part des dépenses consacrées au service forestier

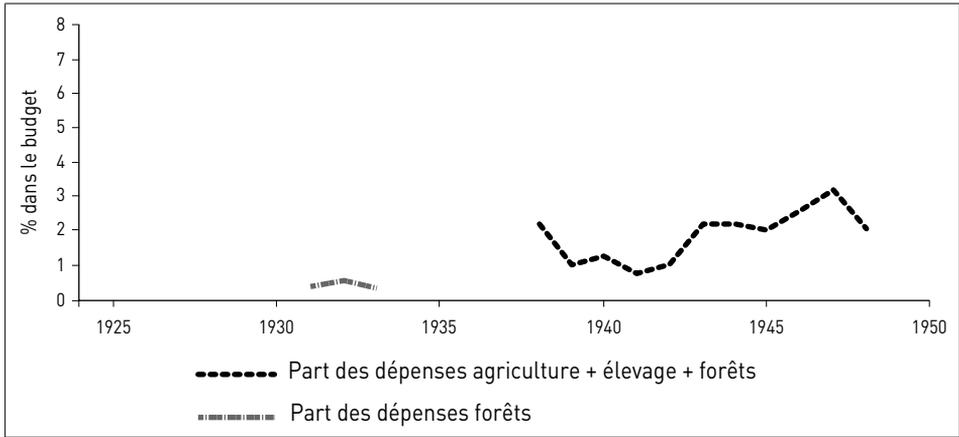


Figure II.8.10. Cameroun. Part des dépenses consacrées au service forestier

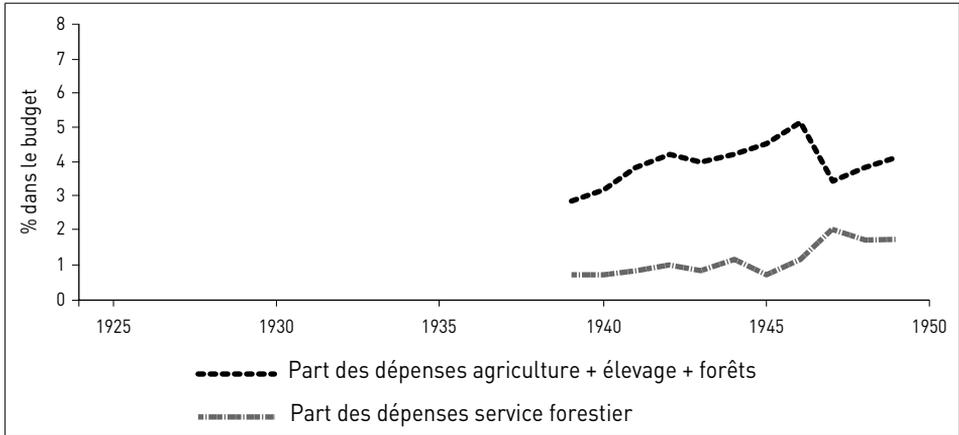


Figure II.8.11. Madagascar. Part des dépenses consacrées au service forestier

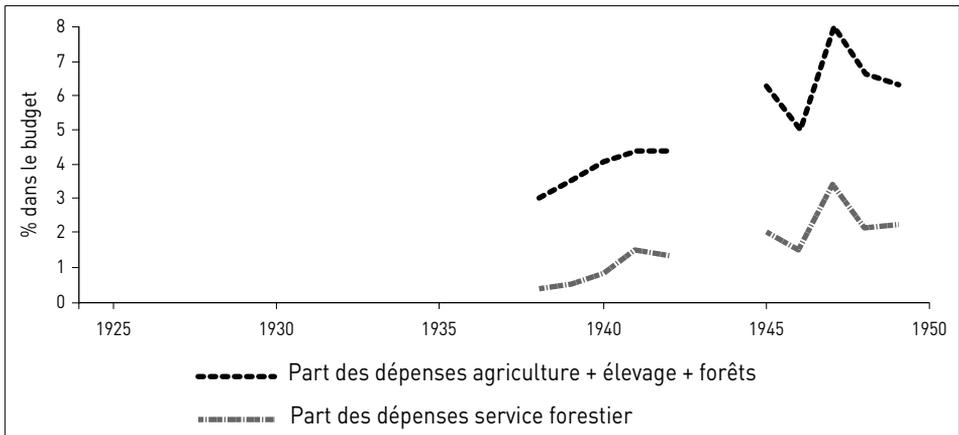


Figure II.8.12. Dahomey. Part des dépenses consacrées au service forestier

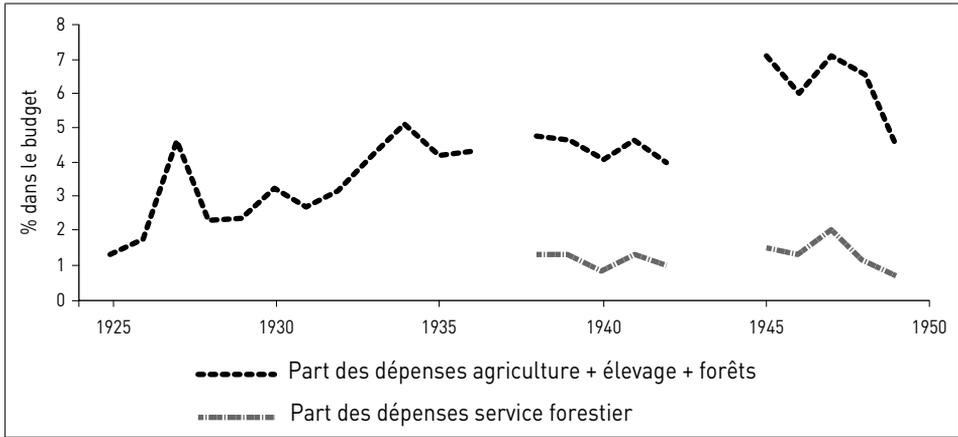


Figure II.8.13. Côte d'Ivoire. Part des dépenses consacrées au service forestier

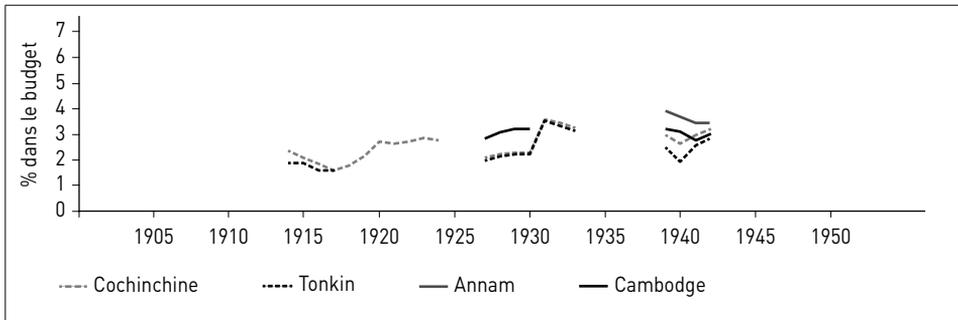


Figure II.8.14. Cochinchine, Tonkin, Annam, Cambodge.
Part des dépenses du service forestier

0,5 % du budget ordinaire de dépenses de ce territoire. En dehors d'un à-coup entre 1946 et 1947, la part des trois services du budget général de Madagascar passe de près de 3 % en 1939 à une moyenne de 4 % jusqu'en 1949, le pourcentage du service forestier croît à peu près régulièrement de 0,75 % à près de 2 % sur les onze années relevées.

Alors qu'en général il y a pléthore de données financières et économiques en Indochine, les calculs de pourcentage des services forestiers n'ont pu porter que sur moins de 20 ans pour la Cochinchine, 15 ans pour le Tonkin et 4 ans pour le Cambodge et l'Annam. Il semble que l'évolution entre 1915 et 1942 traduise une hausse de 1,5 % à 3 % environ. Il ressort de l'examen de ces diverses présentations que l'ensemble « agriculture-élevage-forêts » voit sa part du budget ordinaire augmenter assez irrégulièrement de l'ordre de 1 % à 5 % ou un peu plus dans les meilleurs cas sur les 20-25 ans considérés ; le service forestier, lui, n'émarge en général que de 0,5 à 2,5 %. N'est-il pas assez paradoxal de voir une colonie forestière comme la Côte d'Ivoire ne consacrer que 1 à 2 % de son budget ordinaire de dépenses au service forestier alors que, dans la même Fédération, le Sénégal et le

Dahomey y consacrent jusqu'à 2,5 % ? Pierre Allouard en service au Cambodge, qui profite de son retour en congé en 1938 pour visiter les services forestiers africains, note pour la Côte d'Ivoire que les recettes forestières sont pour 1936 de 1 588 000 F et pour 1937 de 2 396 000 F alors que les crédits affectés au service forestier (frais de personnel non compris) ne sont que de 352 000 F, et il commente : « Si l'on tient compte de tous les frais accessoires, le service forestier n'est guère, en moyenne, un service bénéficiaire. On considère que son utilité principale est avant tout de conserver à la forêt son rôle de protection. » [19, p. 78]

II.8.2.6 Conclusion partielle sur les budgets « dépenses »

Concernant le service forestier, il semble que, dans un territoire riche en forêts denses, exportant du bois (mais dont les droits de sortie profitent au budget général de la Fédération quand c'est le cas), le gouvernement local se soucie moins d'y consacrer une part importante de dépenses, alors que, dans une colonie moins bien dotée où la demande intérieure de bois est mal satisfaite et où le degré de protection des sols et des eaux offert par la forêt est moins grand, un effort budgétaire plus grand est inscrit.

Les chiffres budgétaires ne traduisent pas toute la réalité. Les importantes dépenses de personnel, la nécessité de construire des infrastructures (routes, chemins de fer, ports), de bâtir des hôpitaux, des écoles, des bureaux, des logements de fonctionnaires, etc., consomment la plus grande part du budget. Pour les autres dépenses, en attendant des jours meilleurs, on se débrouille comme on peut. Progressivement, les tôles ondulées remplacent sur les murs en brique crue le chaume des bureaux et des logements administratifs ; on circule à pied ou à bicyclette faute de routes et d'automobiles. Appel est fait aux contributions des Sociétés indigènes puis Africaines de prévoyance (SIP puis SAP) et aux prestations en travail. « En 1910 [...], le gouvernement général de l'AEF n'accorde au bureau de l'agriculture que 24 000 F sur un budget de 18,6 millions, soit 1,3 %. Tandis qu'on arrivait tout juste avec ces moyens à entretenir un personnel de 3 ou 4 agents et quelques plantations, l'administrateur convoquait les chefs, décidait des cultures. » [20, p. 37]. L'ex-gouverneur des colonies Louis Sanmarco l'exprime de façon plus étendue et plus brutale : « En 1933, dernière année avant la réforme qui avait réuni tous les budgets de l'AEF en un seul, 80 % des recettes de l'Oubangui provenaient de l'impôt direct, 80 % des dépenses payaient le personnel, africain et européen, gouverneur compris, et l'Oubangui contribuait même aux dépenses de la métropole : ministère des Colonies, armée, etc. Pas un budget pour soutenir l'activité économique ou réaliser des équipements, rien qu'un tribut. Il ne restait plus comme moteur de la mise en valeur que... la sueur et la peine des hommes. » [21]

Dans la pénurie assez générale, les services forestiers, sauf pour l'Indochine ou l'essai de Madagascar, sont de création tardive, certains même seulement après 1945, et ont peu de moyens humains et matériels, jusqu'à l'arrivée des aides du FIDES après la Seconde Guerre mondiale.

II.8.3 LES DÉPENSES DES SERVICES FORESTIERS

II.8.3.1 Avertissements préalables

Comment ces services utilisent-ils leurs ressources budgétaires ? Quelques éléments de réponse pourront être trouvés dans les rapports annuels, pas toujours comparables d'une colonie à l'autre, ou même d'une année à l'autre, en fonction des exigences de détail, changeantes, des services des finances et du tempérament du rédacteur signataire du rapport annuel. En principe, l'affaire est simple : « Dans chaque territoire [...] le budget local possède un chapitre spécial consacré aux dépenses du service forestier qui peuvent se répartir en :

- dépenses pour le personnel ;
- dépenses pour le matériel et les moyens de transport ;
- dépenses pour les travaux forestiers proprement dits. » [2, p. 65]

Concrètement, le problème est plus compliqué. En Indochine pendant la Première Guerre mondiale par exemple, au sujet des dépenses en personnel, le budget supporte les traitements d'un grand nombre d'agents forestiers mobilisés soit en France soit à la colonie [22, p. 23], la même chose dans les territoires africains pendant la Seconde Guerre mondiale ; par contre, tout ou partie des soldes et frais annexes des cadres généraux seront pris en charge directement par la métropole à partir de 1952. Sur ce même poste « personnel » sont parfois signalées les indemnités dues, relatives aux frais de déplacement et de tournées. Dans le poste « travaux » figurent les sommes attribuées pour l'entretien des constructions, bureaux et logements et parfois les dépenses de constructions elles-mêmes (ex. cas de l'édification des nouveaux bureaux du service du Cameroun à Yaoundé) alors que dans d'autres cas, les constructions nouvelles sont inscrites dans le chapitre des travaux publics ou les investissements des cercles. De même, certains véhicules sont fournis par le pool administratif sans figurer aux dépenses du service. Il est assez caractéristique que les budgets dépenses des services forestiers présentés dans les rapports annuels ne représentent qu'une partie des dépenses relatives à leur activité ; ainsi, alors que pour le Dahomey peuvent être relevées les sommes « personnel », ceci n'est pas possible au Cameroun à partir de 1944.

Les relevés de dépenses portent sur des séries chronologiques très hétérogènes. La plus longue est celle du Sénégal de 1932 à 1960, suivie de près par celle de Madagascar de 1931 à 1956 (grâce à des tableaux fournis par P. Saboureau) et celles de Côte d'Ivoire de 1931 à 1952 malheureusement pleine de lacune. Le Dahomey fournit des données homogènes : sur 23 ans – 1938-1960 – alors qu'au Cameroun, à l'exception des trois années 1931-1932-1933, la série 1945-1959 ne comporte pas les dépenses de personnel. Pour l'Indochine, nous ne disposons que de périodes courtes, 1909 à 1911, 1925 à 1933 et 1939 à 1942 ; quant à l'AEF, les données relevées portent seulement sur les années 1947 à 1956, mais d'une exactitude très relative car il a été vu plus haut que le personnel est pris en charge de façon confuse à la fois sur le budget général, le budget local et le budget Plan.

Comme précédemment, les données disponibles sont données en monnaie locale courante et convertie en monnaie constante, en euros 2002, malgré l'arbitraire du procédé. Les résultats présentés sous forme de tableaux et de graphiques sont donc à prendre avec précautions, il ne sont qu'un reflet de nos maigres connaissances.

II.8.3.2 Évolution du total des dépenses sur budgets général local ou provincial des services forestiers

Cinq territoires peuvent être retenus pour essayer d'étudier cette évolution. Ni l'AEF, pour des raisons déjà évoquées, ni le Cameroun, pour lequel d'une part on ne possède pas les dépenses en personnel et qui, d'autre part inscrit dans les dépenses du budget ordinaire des sommes considérables sous l'indication « Ristournes des produits de la taxe d'abattage »³, ne sont pris en considération.

Si on considère les montants des dépenses, sur le budget ordinaire dans les colonies de la Côte d'Ivoire, du Sénégal, du Dahomey et de Madagascar en monnaie courante, l'augmentation est forte de 1935 à 1945 (sauf pour la Côte d'Ivoire entre 1930 et 1943), puis vertigineuse entre 1945 et 1955-1960. Au Sénégal, toujours en monnaie locale courante, les dépenses du service forestier sont multipliées en gros par 1 300 de 1932 à 1960 ; à Madagascar, avec la création des services provinciaux, l'ensemble des dépenses de 1935 à 1960 croît à peu près du même multiplicateur. En Côte d'Ivoire de 1943 à 1952, les dépenses sont multipliées par environ 140, tandis qu'au Dahomey de 1938 à 1955, c'est environ 500 fois ! La dégradation de la monnaie exagère fortement un progrès cependant notable. En prenant comme référence l'équivalent en monnaie constante, euros 2002, la hausse des dépenses sur le budget ordinaire est pour le Sénégal, pour les trois décennies, de l'ordre de 25 à 30, pour la Côte d'Ivoire, après la baisse de 1930 à 1943, la multiplication est du même ordre ; pour le Dahomey, de 1938 à 1945, les dépenses sont multipliées seulement par 14. À Madagascar, après une quasi-stagnation de 1930 à 1944, elles sont multipliées par environ 10 entre 1945 et 1960.

En Indochine, les dépenses ne coïncident pas pour les divers territoires et pour le budget d'ensemble ; il est à noter que les budgets dépenses de la Cochinchine, du Tonkin, du Cambodge et même de l'Annam pour les rares données sur ce territoire, sont approximativement de la même importance. Il y a bien accroissement des dépenses en monnaie locale courante, mais sur la longue période 1905-1942, beaucoup plus modérée que pour les colonies précédentes, en gros trois fois plus seulement. En Cochinchine, il semble y avoir une légère baisse du budget du service entre 1907 et 1917, une assez forte hausse de 1917 à 1925, et les données 1939-1942 à un niveau sensiblement égal à celui de 1924 enregistrent un rapide accroissement. Au Tonkin, après une lente augmentation de 1905 à 1917, on trouve une « bosse » entre 1926 et 1933, amorçant probablement une chute, puis en 1939-1942 la même hausse qu'en Cochinchine, même un peu plus accusée. Les données Cambodge donnent, en piastres, le même mouvement qu'au Tonkin entre 1927 et 1934, avec un maximum en 1930, par contre le bond 1940-1942 est nettement moins fort. Transformées en monnaie constante, les dépenses calculées en euros 2002 montrent les mêmes sens de variations, mais un peu plus accusés, qu'en monnaie courante. En rapprochant les diverses dépenses, et en interprétant assez hardiment, on peut avancer l'évolution

3. À ce titre, 2,250 millions de francs CFA (soit 65,6 % des dépenses totales hors personnel) sont inscrits en 1948, puis 3,5 millions (61,9 %) en 1949, 2,2 millions (28,2 %) en 1950, 3 millions de francs CFA (27,3 % du total hors personnel) en 1951.

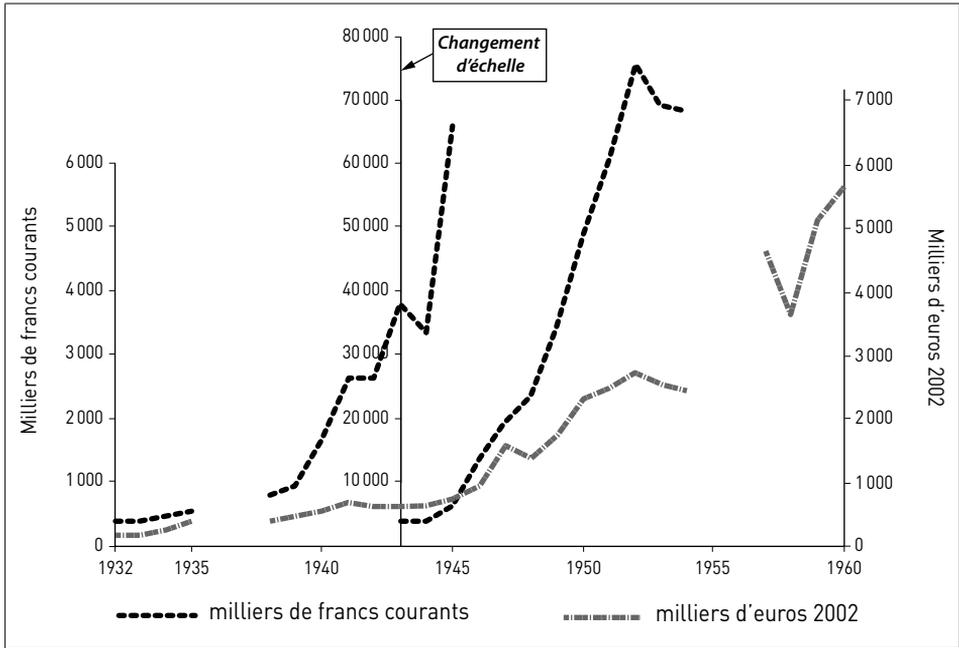


Figure II.8.15. Sénégal. Dépenses du service forestier

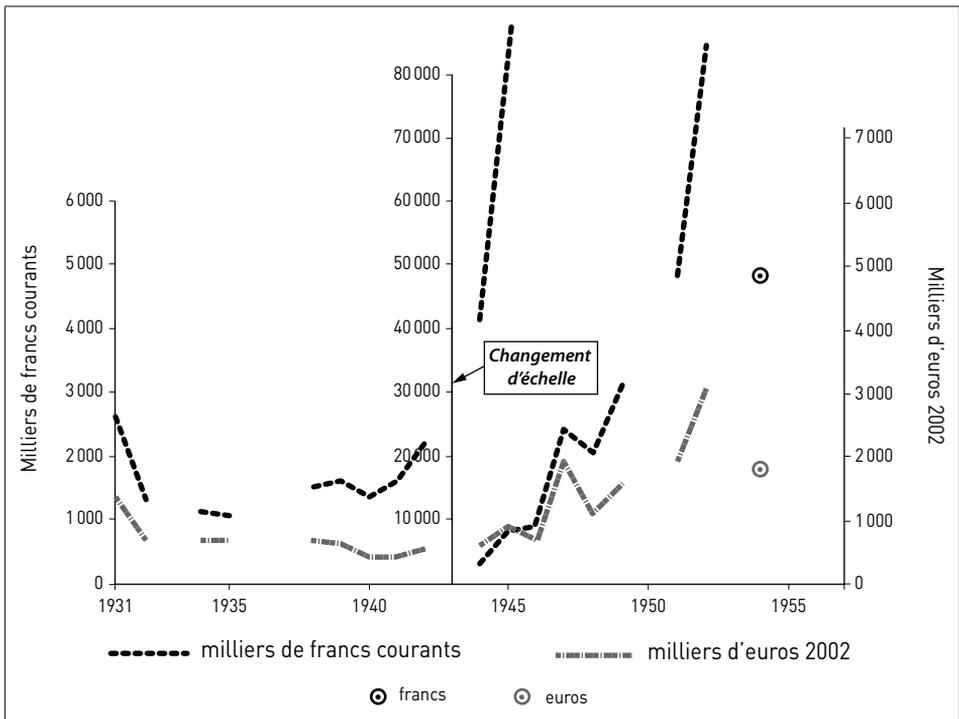


Figure II.8.16. Côte d'Ivoire. Dépenses du service forestier

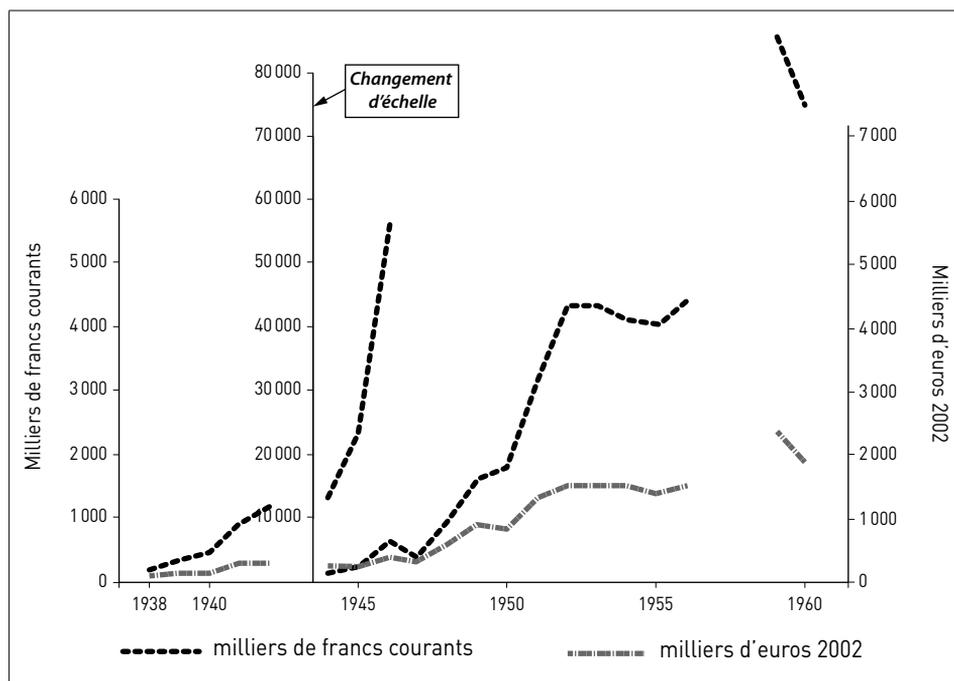


Figure II.8.17. Dahomey. Dépenses du service forestier sur budget ordinaire

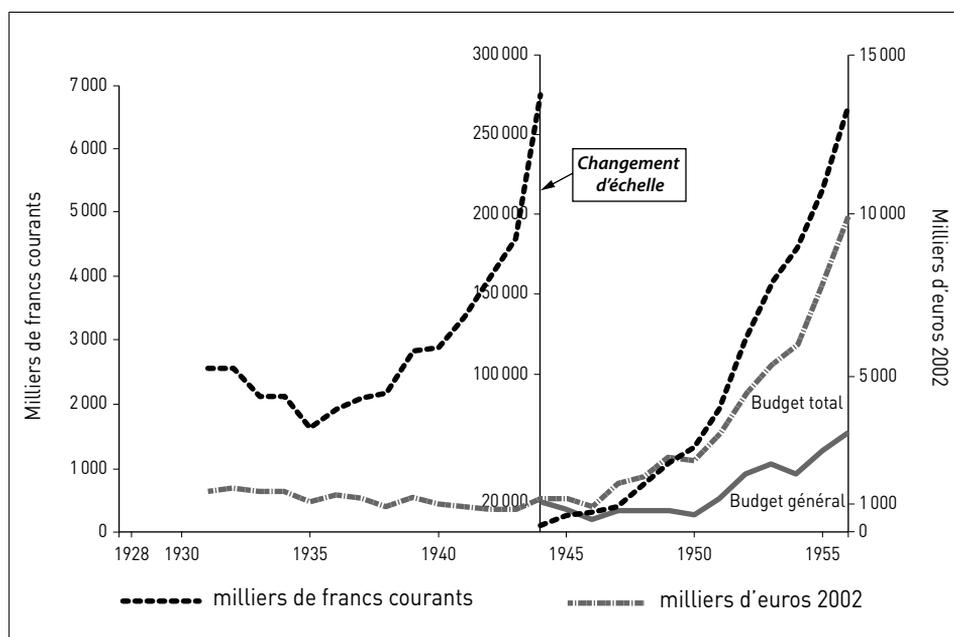


Figure II.8.18. Madagascar. Dépenses du service forestier
 Avant 1945 : budget du territoire. Après 1945 : budget général + budgets provinciaux

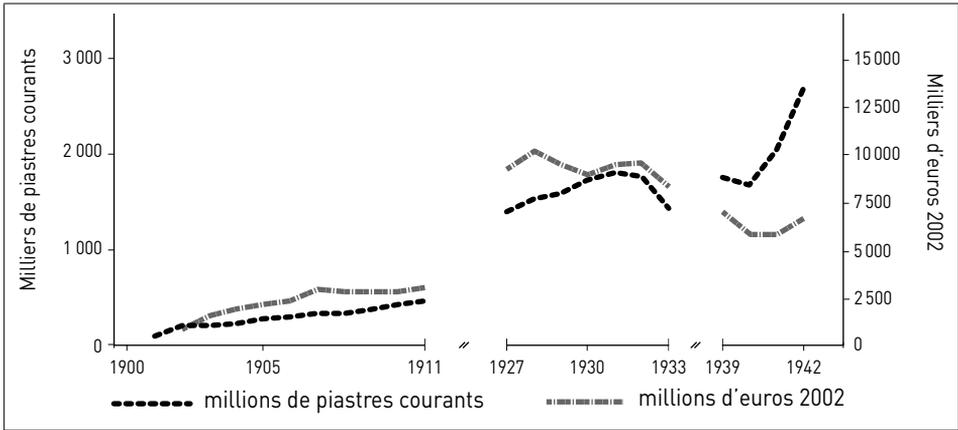


Figure II.8.19. Indochine. Dépenses du service forestier
1901-1911 : budget unique. 1927-1942 : somme des budgets locaux

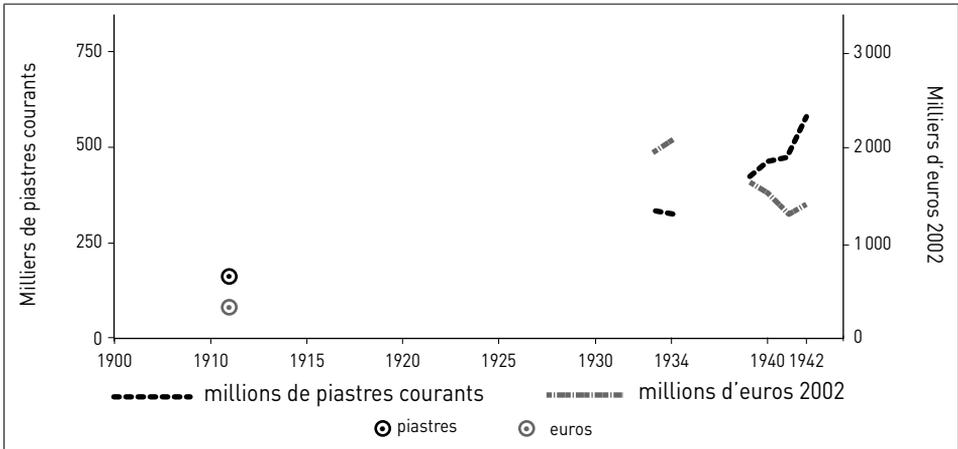


Figure II.8.20. Annam. Dépenses du service forestier

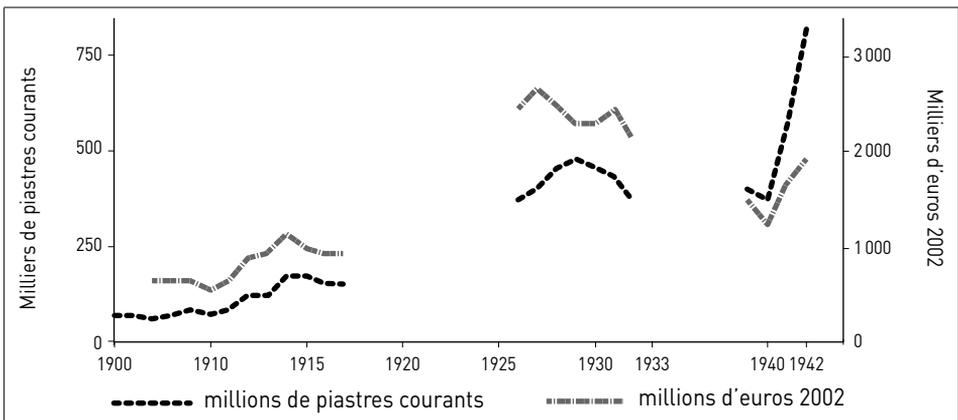


Figure II.8.21. Tonkin. Dépenses du service forestier

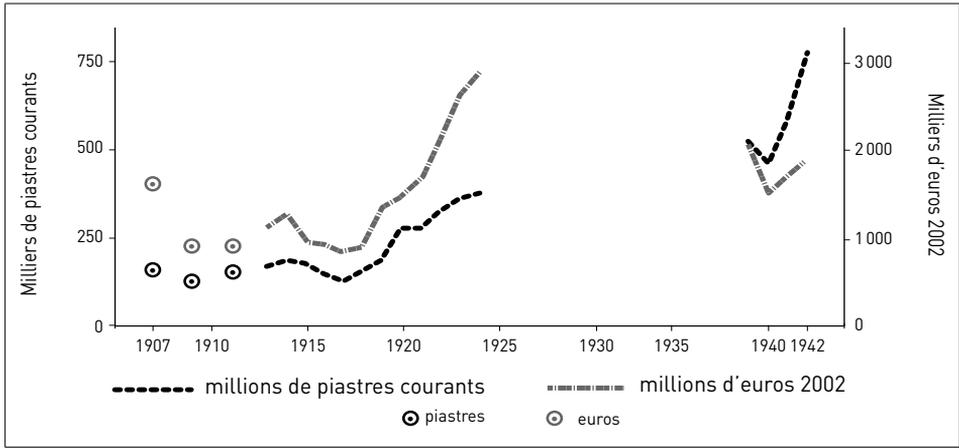


Figure II.8.22. Cochinchine. Dépenses du service forestier

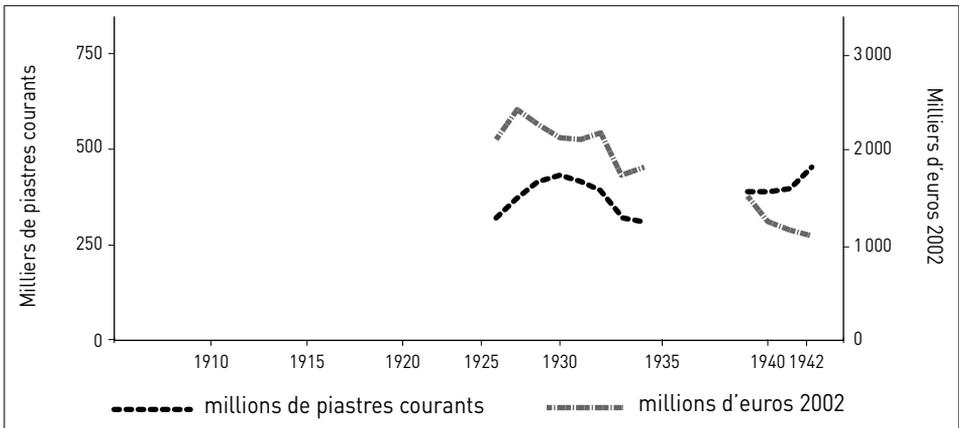


Figure II.8.23. Cambodge. Dépenses du service forestier

suivante des dépenses des services forestiers en Indochine : une croissance lente assez régulière entre 1905 et 1915 avec une petite dépression vers 1910, une chute assez nette à partir de 1915 avec une petite dépression vers 1910, une chute assez nette à partir de 1915, rattrapée en 1918 pour mener à une forte hausse régulière jusqu'en 1927-1930 (selon la monnaie) puis une baisse à partir de 1930 dont l'importance et la date de fin ne sont pas connues ; en 1939-1940, le niveau 1928-1930 n'est pas retrouvé mais l'augmentation est forte pour les années 1941 et 1942.

Mieux que ces commentaires, la série de neuf graphiques (figures II.8.15 à II.8.23) illustrent les fragments de l'évolution des dépenses sur budget ordinaire des services forestiers retenus ici.

II.8.3.3 Une première analyse, la part du « personnel » et des « travaux » dans ces dépenses

Comme pour l'ensemble du budget ordinaire, les dépenses en personnel pèsent lourdement, quoique souvent un peu moins, sur les dépenses du service forestier. Certains annuaires statistiques donnent la répartition de ces dépenses, ou des prévisions budgétaires, en distinguant très succinctement « personnel » et « matériel ». Certains rapports annuels séparent le personnel européen et le personnel africain et même parfois les indemnités de tournées alors que, comme on le verra au paragraphe suivant, l'autre rubrique est subdivisée entre de nombreuses lignes. Bien que les pourcentages du budget ordinaire que représente le personnel soient indiqués ci-après jusqu'aux années 1960 parfois, leur signification est douteuse ; en effet, l'effectif du personnel payé sur le budget ordinaire est en partie occupé à des travaux financés par le FIDES sur des programmes Plan (ou sur des fonds régionaux), ce qui théoriquement est la règle, mais cette charge en personnel a moins de relation avec le seul budget ordinaire. On a vu qu'en AEF, et en particulier au Gabon, une partie du personnel est payée sur les autorisations de paiement FIDES. D'autre part, les cadres généraux français sont, à partir de 1950, pris directement en charge par la métropole. Il faut donc surtout se pencher sur les données d'avant 1945, lorsqu'elles sont disponibles.

Les quatre calculs relatifs au Sénégal (25 ans), à la Côte d'Ivoire (11 ans), au Dahomey (18 ans) et à Madagascar (23 ans) montrent qu'en général la charge en personnel dépasse 50 % du budget ordinaire, et est en majorité supérieure à 60 % (tableau II.8.6).

Les variations peuvent être fortes et brusques ; au Sénégal par exemple, après une période 1932-1938 où la charge du personnel est de 82 à 89,5 % du budget ordinaire, on chute à 39 % en 1940, 41,6 % en 1941 ; pour les 4 années 1957-1958-1959-1960, ce pourcentage varie entre 88 % (1958) et 57 % en 1960. Pour le Dahomey, sur la période 1938-1960, le pourcentage, tombé à 29,5 % en 1941, croît à partir de 1949 de 47,4 % à plus de 90 % en 1959 et 1960. Dans l'ensemble, on a un creux assez net entre 1940 et 1950, puis une reprise plus ou moins forte après cette date. On peut attribuer cette réduction à la diminution des effectifs européens ; leur coût élevé par rapport au personnel local (soldes + congés + transports) fait que l'absence d'un ou deux officiers et/ou contrôleurs fait nettement baisser la charge

TABLEAU II.8.6. NOMBRE D'ANNÉES SELON LE POURCENTAGE DE CHARGE DE PERSONNEL

	Charge inférieure à 40 %	Charge entre 40 et 60 %	Charge supérieure à 60 %
Sénégal (sur 25 ans)	1	6	18
Côte d'Ivoire (sur 11 ans)	0	3	8
Dahomey (sur 18 ans)	2	7	9
Madagascar (sur 23 ans)	0	8	15

**TABLEAU II.8.7. CHARGES DU PERSONNEL
EN POURCENTAGE DES DÉPENSES DU SERVICE SUR LE BUDGET ORDINAIRE**

	Indochine Budget général	Cochinchine	Tonkin	Cambodge	Annam
1902	81,9	82,5			
1911	66,7	69,5	65,6	53,1	58,4
1923		79,1			
1927			82,7	87,7	
1928			84,9	82,2	
1929			86,6	82,0	
1930			83,5	85,8	
1931			86,8	87,6	
1932			89,9	94,7	

total sur le budget ordinaire, avant 1950. Par contre les accroissements de pourcentage après cette date traduisent à la fois l'augmentation des effectifs locaux et le relèvement de leurs traitements. À titre indicatif, au Dahomey, le coût du personnel dit « européen » est dans les années creuses en 1945 de 32,2 %, en 1946 de 37,7 %, en 1947 de 23 % et en 1948 de 28,2 % sur la charge totale en personnel.

En Indochine, où l'effectif européen est important, le coût des personnels pèse lourdement sur le budget ; seules quelques années permettent de le calculer, pour certains territoires, comme le montre le tableau II.8.7.

La crise des années trente entraîne une réduction drastique de l'effectif du personnel européen des services forestiers indochinois. Le nombre de gardes passe de 120 en 1931 à 84 en 1939, le nombre d'inspecteurs et conservateurs de 70 à 39, soit une réduction de 3,5 % du nombre de Français. Au Cambodge, le nombre de cantonnements passe de 8 à 15 et celui de divisions de 25 à 22 ; en Annam, la réduction de l'emprise territoriale est du même ordre de grandeur. Les conséquences en sont :

- a) l'arrêt de l'expansion des services vers les forêts éloignées peu exploitées ;
- b) une dilatation des surfaces des cantonnements, organes d'inspection technique ;
- c) des a-coups dans l'arrivée d'officiers des Eaux et Forêts (pendant une brève période, il n'y a plus que deux diplômés de Nancy en Indochine).

Ces quelques vues sur le sous-chapitre « dépenses en personnel » sont plus intéressantes par les masses globales que pour les variations de détail, comme dans tout ce chapitre les chiffres doivent être pris avec précaution et les comparaisons sont délicates. Sous le terme « personnel », des dépenses bien différentes peuvent exister ; ainsi, en 1935, P. Saboureau est contraint de louer logement et bureau, d'acquérir le mobilier et les fournitures de bureau, moyennant une indemnité modeste, après 1945 toutes ces dépenses sont couvertes par le sous-chapitre

**TABLEAU II.8.8. MONTANT DES TRAVAUX FORESTIERS
EN POURCENTAGE DES DÉPENSES DU SERVICE SUR LE BUDGET ORDINAIRE**

	Indochine	Cochinchine	Tonkin	Cambodge	Annam
1902	7,0	1,8			
1911	2,5	3,8	2,9	3,2	1,6
1923		2,2			
1927-1832			Entre 6,0 à 7,9	Entre 2,3 et 7,1	

« matériel du service », en échange d'un loyer symbolique pour le logement. En Indochine, avant la Seconde Guerre mondiale, à partir d'un certain grade les Européens possèdent leur automobile moyennant indemnité et facilités de crédit. En Afrique, après 1945, les véhicules sont fournis par le service.

La charge financière du personnel fait que, une fois déduits les frais d'équipement et d'entretien des bâtiments et autres matériels, la portion du budget ordinaire affectée aux travaux est longtemps très réduite. Les coûts de prospection, délimitation, entretien des limites des réserves... ne laissent guère d'argent que pour quelques expérimentations sylvicoles, petits reboisements, etc. Les données sont peu nombreuses et peu homogènes ; avant 1940-1945 la seule rubrique « travaux » est quelquefois notée, après il y a souvent distinction entre « main-d'œuvre » et « travaux ». En Côte d'Ivoire, dans les années 1925-1931, le montant alloué aux « travaux » croît de 200 000 à 300 000 F, soit de l'ordre de 53 000 à 140 000 euros 2002. Le pourcentage consacré à ce type de dépenses varie pour la même période entre 11 et 25 %, ce qui paraît élevé par rapport à quelques autres points de repère, mais la Côte d'Ivoire est alors pionnière en matière de travaux sylvicoles. En Indochine, la situation est-elle meilleure en face de la charge des personnels ? En 1920, J. Prades écrit : « Le rapport existant entre les dépenses pour travaux et celles pour le personnel sont en Indochine de 18 %, en Algérie de 50 %, en France de 53 %, le montant des crédits pour travaux en forêt est insuffisant. » [23] Il semble, au moins pour la période 1927-1932 qui suit, que ce forestier en service au Tonkin soit assez loin de la réalité, le montant des dépenses de personnel étant de loin supérieur à 5,5 fois celui des travaux, comme l'indique le tableau II.8.8.

Cette faiblesse des moyens financiers affectés aux travaux par les budgets ordinaires est souvent aggravée par leur irrégularité ; les crédits de l'armée arrivent parfois trop tard pour l'époque des plantations⁴ ; on n'est pas certain que l'allocation des années suivantes permettra l'entretien si nécessaire de celles-ci. Les intéressants essais d'enrichissement en forêt dense humide de Côte d'Ivoire et encore plus du Cameroun d'avant-guerre ont considérablement souffert du manque de suivi entre

4. Déjà en 1901, en Cochinchine, l'inspecteur adjoint C.L. Roy explique l'insuccès des plantations et semis de l'année 1900 : « Les travaux de plantations et de semis direct n'ont pu être commencés que beaucoup trop tard (fin juillet, commencement d'août), les crédits n'ayant été mis à la disposition du Service qu'à cette époque ». ROY (C.L.), 1901. – Les essais de reboisement en Cochinchine. – *Bulletin Économique de l'Indochine*, 1901, pp. 191-195.

1940 et 1945. C'est une des motivations profondes des tentatives de certains forestiers de trouver d'autres ressources que le budget ordinaire ou d'obtenir des financements garantis sur longue période comme on le verra dans un chapitre suivant : Crédit forestier, Fonds forestier colonial ; ce sera partiellement résolu par les programmes FIDES, malheureusement de courte durée. En Indochine, le système des charges sur les exploitations forestières a permis de bons progrès, en particulier dans l'équipement des forêts. Cependant, cette médiocrité des moyens de travail sylvicole ne freine pas totalement l'action forestière. Certains obtiennent des administrateurs une partie, certes faible, des milliers de journées de travail des prestataires (Germain bénéficie ainsi en 1936 de 30 000 journées dans la région de Maroua), mais en zones de savanes ou de sahel, l'époque des plantations d'arbres coïncide avec la pointe des travaux agricoles et c'est peu favorable à la mobilisation de prestataires. Par contre, cette main-d'œuvre est utilement employée à la confection de pare-feu autour des réserves par exemple. C'est en partie avec des travailleurs de cette origine ou fortement incités par les chefs locaux et l'administration que certains reboisements de villages dits collectifs ont été réalisés, par exemple dans le nord de la Côte d'Ivoire avant 1940, ou que le gouverneur Lamblin a installé des plantations d'arbres à caoutchouc, *Manihot Glaziovii* ou Céara, en Oubangui-Chari, malheureusement peu productrices en latex.

II.8.3.4 Les contraintes de la nomenclature budgétaire

Afin de mieux contrôler les dépenses sur le reste du budget alloué aux services, les dépenses sont réparties de façon détaillée sur une grande quantité de lignes dont il faut, en principe, respecter les montants affectés à chacune. Les dépassements sont mal vus et les compensations entre lignes ne sont obtenues qu'après discussion difficile entre le chef de service et la direction des finances.

Selon les époques et les colonies, la ventilation des crédits diffère. Dans le cas d'une fédération, il y a affectation des crédits en deux rubriques « personnel » et « matériel » entre les différents territoires ou budgets provinciaux (Madagascar). À l'échelon du territoire, le chef de service garde les crédits affectés à de grosses dépenses, par exemple l'achat de véhicules; ou à des opérations collectives, par exemple l'habillement des personnels subalternes, et distribue chaque autre rubrique entre les inspections. Deux techniques de répartition sont employées : dans l'une les autorisations de dépenses sont réparties par type d'opération, dans l'autre c'est selon la nature de la dépense.

Ainsi en Indochine, le budget 1902 du service forestier comporte cinq rubriques : 1. Personnel européen ; 2. Personnel indigène ; 3. Dépenses accessoires de personnel, indemnités diverses ; 4. Travaux de toutes sortes ; 5. Dépenses diverses. En 1911, ce sont 8 rubriques, s'ajoutent « matériel et bâtiments », « frais de tournée » et « subventions et dépenses d'exercice clos » à la place de « dépenses diverses ». Puis en 1914 (ou 1921) les travaux en forêt sont subdivisés en *a*) « reconnaissance, délimitation et aménagement des réserves », *b*) « construction et entretien des chemins et sentiers » et *c*) « coupes d'améliorations et expériences culturelles », tandis que le précédent « matériel et bâtiments » s'intitule « achat et entretien du matériel et des bâtiments ». Mais déjà en 1906, dans l'exécution des dépenses en travaux au

niveau du territoire, sont distingués *a*) « aménagement et délimitation des réserves » (3 136 piastres dont 1 692 en Cochinchine, 1 270 au Cambodge, 100 au Tonkin et 673 en Annam), *b*) « pépinières, reboisements, travaux divers » (1 500 piastres au total), *c*) « sentiers et tranchées » (2 500 piastres), *d*) « essais d'exploitation en régie » (1 400 piastres) et *e*) « transport de bois saisis aux lieux de vente » (aucun chiffre). À noter que ces dépenses en 1906 sont relevées jusqu'aux dixième de piastre et qu'elles sont au total en-dessous de l'inscription budgétaire (8 027,50 contre 9 000 piastres).

À Madagascar, on peut relever dans le rapport annuel pour l'année 1945, en plus de « personnel européen » et « personnel indigène », la répartition des dépenses par objectif selon la liste suivante : « aménagement et régie », « école forestière », « reboisement », « quinquina », « carbonisation », « protection », « pisciculture », « réserves naturelles », « caoutchouc » (2 710 000 F), plus sans autre détail 447 650 F ; la dépense réelle est de 8,553 millions de francs contre une dotation de 5,897, le dépassement étant essentiellement dû aux dépenses de personnel. Pour la même année 1945, le budget de la circonscription de Majunga donne le détail ci-après : « Ch VII, article 8 du budget local. – Fonctionnement de la circonscription, Aménagement et délimitation, Reboisements et carbonisation, Réserves naturelles, Production de caoutchouc, Propagande, Entretien du camion, Achat de terrain pour un total de 409 000 F ». S'y ajoutent sur le budget régional : « Reboisement d'intérêt général, travaux de protection forestière, Pisciculture, Propagande pour la production de caoutchouc⁵, total 335 000 F ».

Un autre système de présentation des dépenses offre une ventilation plus ou moins détaillée de leur nature, avec parfois indications de l'objectif, ceci permet par le visa des factures un contrôle assez fin en apparence. Mais d'une part, comme le signale François Bobrie, au niveau du budget territorial et de la ligne matériel il y a « non distinction entre les biens durables et non durables. Ainsi une grande partie des dépenses de matériel est consacrée au fonctionnement, c'est-à-dire non pas à la formation brute de capital fixe (FBCF) mais à la consommation des administrations. D'autre part le chapitre "dépenses diverses de matériel" est un fourre-tout où l'on peut trouver de véritables investissements [...] mais aussi les frais de transport du matériel, voire du personnel, les dépenses d'organisation des fêtes publiques, etc. » [26, p. 460] Au niveau de la chefferie du service, la distribution des dépenses peut être plus ou moins détaillée ; la présentation des propositions budgétaires du Service des eaux et forêts du Sénégal — budget local, exercice 1950 — comprend 17 pages dont 13 sur les dépenses et leur justification. Autres exemples relevés dans les rapports annuels des services : la ventilation des dépenses du chapitre VII art. 4 en Côte d'Ivoire en 1940 et 1945 et celle du chapitre 23/7 et 23/8 au Cameroun de 1950 à 1954, dans l'ordre de leur présentation.

Cameroun : « matériel et mobilier », « matériel de recherches », « main-d'œuvre (forêt dense, savane, inventaires) », « habillement des gardes et des assistants », « zones papetières », « fournitures de bureau », « construction », « achat de graines », « technologie et présentation des bois », « salaires des chauffeurs », « inventaires et études sylvicoles », « ristournes des produits de la taxe d'abattage », « primes pour

5. Pour cette circonscription, l'action caoutchouc représente 45 000 et 100 000 F soit 19,5 % du total des dépenses autorisées !

travaux d'enrichissement », « transports : chevaux et bicyclettes », « carburant », « entretien des bâtiments », « entretien des véhicules », « fonctionnement du centre d'apprentissage de M'Balmayo », soit 18 catégories de dépenses. S'y ajoutent des dépenses pour la pisciculture, la chasse, etc. La plus faible allocation est de 100 000 F CFA en 1954 (1 800 euros 2002) pour les chevaux et bicyclettes ; on peut mesurer le niveau de détail après répartition entre les inspections !

Côte d'Ivoire 1940 et 1945, toujours dans l'ordre des dotations (ou plutôt le désordre) : « frais d'évacuation des bois saisis », « frais de bureau, instruments de topographie et de laboratoire », « main-d'œuvre pour travaux de délimitation », « main-d'œuvre pour travaux d'enrichissement », « construction, entretien, mobilier des maisons forestières », « abonnements au téléphone et conversations », « remboursement des taxes indûment perçues », « achat et entretien des véhicules automobiles », « habillement des gardes indigènes », « cession d'imprimés », « abonnements, ouvrages et reliure », « achat et entretien du mobilier et matériel du bureau », « routes, pistes et sentiers », « éclairage, eau et ventilation », « pare-feu », « pépinière de filaos pour l'usine électrique », « carbonisation », soit 17 catégories de dépenses dans un obscur mélange d'achats, de frais d'entretien et de travaux forestiers. Le chef de service et ses inspecteurs subissent la méfiance du service des finances⁶ et doivent rester dans les limites budgétaires ainsi assignées dans le détail. À la faiblesse des crédits sur le budget local, au prélèvement prioritaire de la rémunération des fonctionnaires, s'ajoute le plus souvent une besogneuse parcimonie pour les dépenses en matériel et en travaux, les services forestiers ne sont pas considérés, sauf exception, comme prioritaires dans la distribution des faibles budgets locaux.

II.8.4 LES SERVICES FORESTIERS DANS LES BUDGETS LOCAUX

II.8.4.1 *Faiblesse des moyens*

Même dans le cas de la riche Indochine, les services forestiers n'ont qu'une faible part du budget local et ne peuvent consacrer que des sommes dérisoires aux travaux forestiers, encore parmi ceux-ci les dépenses de délimitation et protection des réserves et forêts classées sont-elles prioritaires. Il est certain que longtemps l'organisation administrative du terrain et les investissements essentiels dans les infrastructures consomment l'essentiel du budget local, et même du budget extraordinaire. Sans un bon maillage de subdivisions, cercles ou régions, dont une des tâches principales est de bien faire rentrer l'impôt de capitation, part importante du budget, sans voies de transport, routes et pistes, le travail des forestiers ne peut être que limité. Que pèsent les trois paradigmes forestiers étudiés en 1^{re} partie par rapport aux besoins de travaux publics ou aux efforts du service de santé ? Pour beaucoup de responsables, la forêt se suffit à elle-même ; certaines administrations luttent contre son envahissement sur les pistes, tous encouragent les défrichements

6. Le directeur des Finances du Cameroun en 1950, Louis Sanmarco, tente de donner plus de souplesse et offre à certains chefs de service des carnets de chèques permettant d'effectuer rapidement le paiement de dépenses peu importantes. G. Grandclément, chef du service forestier, est un des rares à avoir accepté cette formule... qui ne dura pas.

pour l'extension des cultures vivrières ou de rente dont les résultats économiques, et par conséquent budgétaires sont à court ou moyen terme alors que les visions forestières optimistes, accroissement de la richesse, ou pessimistes, dégradation ou disparition des forêts, sont à long terme. Les compétences, le dynamisme des officiers des Eaux et Forêts sont reconnus et leur place dans l'élite des cadres coloniaux n'est pas contestée, mais leurs projets positifs comme leurs avertissements portent peu devant les impératifs du court terme et une gestion très prudente des ressources financières. En 1899, Girod-Genet, chef du Service forestier malgache, demande l'acquisition d'un microscope pour l'identification des bois malgaches qui pourraient être exportés. Galliéni répond « à son cher Inspecteur » que ses moyens ne lui permettent pas. En 1938, Duplaquet, chef du Service forestier de l'AEF, propose l'utilisation de l'avion pour l'étude de l'aire de l'okoumé, facile à reconnaître pour les teintes rouges de ses jeunes feuilles ; le gouverneur général Reste, s'enquérant de l'âge d'exploitation de ces arbres, rétorque que 80-100 ans ne constituent pas une urgence... On a vu qu'en 1911-1912, ce sont les exploitants forestiers de Côte d'Ivoire qui proposent la création d'un service susceptible de préserver la ressource en bois exportable. Les demandes des chefs des services forestiers sont d'autant moins entendues que les recettes provenant des activités d'exploitation forestière sont considérées souvent comme des taxes alors qu'elles ne sont qu'une faible compensation des gains faits sur les prélèvements du patrimoine forestier de la colonie (sauf, comme on l'a vu, en Indochine où Roger Ducamp défend l'idée de redevance et de quota sur le bénéfice des exploitants) et que, pour les colonies fortement productrices du Gabon et de la Côte d'Ivoire, une partie importante des dites redevances prélevées sous forme de droits de sortie sont captées par les budgets généraux de l'AEF et de l'AOF et consommées par les capitales fédérales.

Dans son ouvrage sur l'administration forestière coloniale, le professeur R.S. Troup présente bien le problème : « *The long-range character of forestry is at times a serious disadvantage, for it offers to administration a strong temptation to neglect it in favour of something more spectacular and productive of more immediate results; and in times of financial stress, it is usually one of the first branches of public work to have its activities curtailed, in spite of the fact that continuity is essential to forest operation.* » [27] Le caoutchouc sylvestre a fourni une importante contribution budgétaire aux budgets des colonies africaines et malgache au début du siècle, mais les services forestiers étaient alors quasi inexistantes. La guerre de 1914-1918 a joué un rôle certain dans l'expansion des bois exportés, mais ce sont les difficultés énergétiques de la Seconde Guerre mondiale qui ont le plus révélé l'importance des forêts : le bois de feu des chemins de fer, des bateaux fluviaux, des usines électriques, le charbon de bois pour les gazogènes, et en Indochine les constructions en bois, ont démontré que l'importance des ressources forestières ne se limitait pas aux seules recettes du budget local ou fédéral.

II.8.4.2 Comparaisons recettes-dépenses des services forestiers

Roger Ducamp, véritable créateur du Service forestier indochinois, est fortement marqué par ses contacts avec l'*Indian Forest Service*, dont on verra plus loin quelques résultats, et rencontre dans l'activité économique de l'Indochine une utilisation développée des bois et des autres produits forestiers. Les redevances

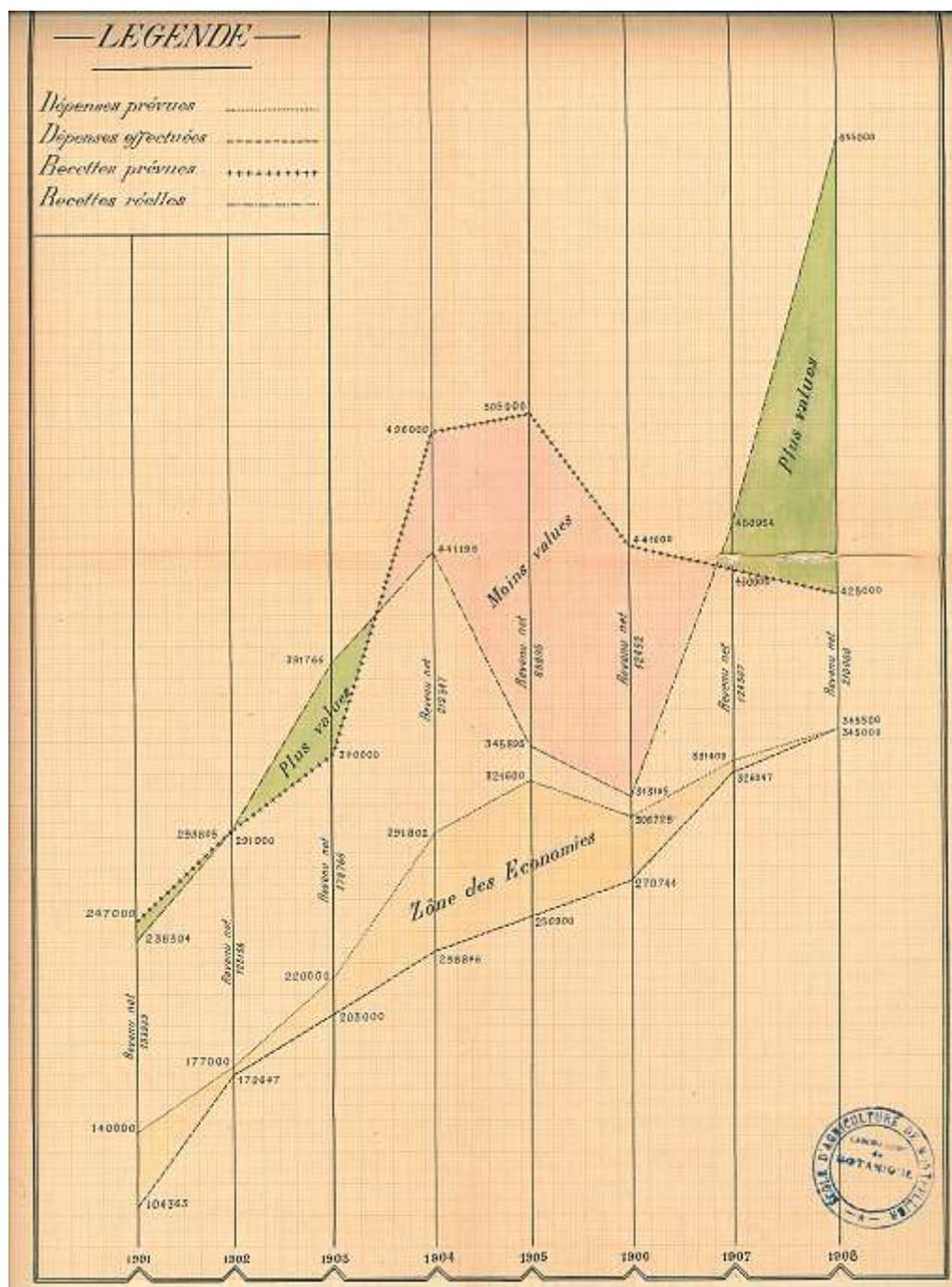


Figure II.8.24. Service forestier.

Graphique des recettes et dépenses (piastres) de 1901 à 1908 inclus.

Source : Fonds Roger Ducamp, déposé à Supagro Montpellier.

prélevées permettent de contribuer aux projets de développement économique du gouverneur général Paul Doumer. Roger Ducamp suit attentivement la marche des dépenses effectuées par rapport aux dépenses prévues, celles des recettes réelles par rapport aux recettes prévues, ce qui permet de tracer un beau graphique pour les années 1901 à 1908 (figure II.8.24).

Il donne « la zone des économies », celle des moins-values liée à la surestimation des prévisions de recettes, en face de la crise 1905-1906, la zone des plus-values et bien entendu le revenu net qui, durant ces 8 années, passe de 90 000 à 210 000 piastres (de l'ordre de 800 000 à 1 600 000 euros 2002 par an). Il n'hésitera pas à rappeler en 1913, alors qu'il a été contraint de quitter l'Indochine : « On désire que je parte et ne pas me remplacer, alors que vous voyez combien il y aurait de places et de travail pour des Conservateurs (des Eaux et Forêts)... Nous n'avons jamais coûté un centime ; au contraire, après 12 ans de direction, j'ai fait entrer à peu près 15 millions dans les caisses. » [28, p. 165] Bien sûr, les forestiers indochinois se défendent d'être un service fiscal, mais le gouverneur général Klobukowski, auteur de la réorganisation administrative (dont est victime Roger Ducamp), insiste sur « le caractère utilitaire et désintéressé du Service forestier [...]. Il serait impolitique de rechercher dans les taxes sur les produits forestiers une contribution budgétaire, c'est avant tout un moyen de contrôle et de surveillance des ressources pour compenser les dépenses de gestion et améliorer l'aménagement du domaine. » [29] Comme le montre le tableau II.8.9, les dépenses du service forestier représentent, sauf années exceptionnelles, 50 à 60 % des recettes forestières, proportionnellement moins en Cochinchine et plus au Tonkin. Les forestiers en service en Indochine n'hésitent pas à donner leur opinion sur le sujet ; en 1920, J. Prades, inspecteur du cadre local en service au Tonkin, se plaint : « Il faut avoir le courage d'avouer qu'avec les faibles moyens dont il dispose, le Service forestier de l'Indochine a été jusqu'ici mis dans l'impossibilité matérielle de gérer normalement le domaine boisé de la Colonie [...]. Tout lui fait défaut et personne n'a tenu compte des cris d'alarme que des voix autorisées ont fait entendre depuis 1901. » [23, p. 15] Trois ans après, en 1923, il est encore plus amer : « Il semble que la politique forestière actuelle (1921-1922) se résume à deux choses, incompatibles d'ailleurs avec une bonne et saine gestion : 1 - augmentation des recettes, 2 - restriction des dépenses. Tant qu'on se cantonnera dans cette politique prise au sens étroit des mots, on ne fera rien, et les peuplements continueront comme par le passé à être soumis à des abus de jouissance dont les conséquences sont faciles à prévoir tant peu qu'on veuille y songer. » [25, p. 15] À la même époque, Henri Guibier, du cadre général des Eaux et Forêts, détaché depuis 1908 en Indochine, publie un long article sur l'aménagement des forêts en Indochine. Dès les premières pages, il explique : « Le forestier restait un être un peu à part, aux attributions assez mal perçues, à la fois agent technique et agent du fisc [...]. Sans trop comprendre ce qu'ils disaient, on sentait confusément qu'ils pouvaient être dans le vrai. Seulement, et c'était là où ils devenaient gênants, ils ne travaillaient guère que pour l'avenir avec les crédits dont ils disposaient ; mais comme les recettes augmentaient toujours, beaucoup plus que les dépenses, et qu'ainsi le Service forestier réalisait des bénéfices, le présent offrait toutes garanties tandis que l'avenir incertain, reculant d'un an chaque année, semblait moins intéressant. » [30, p. 499] Alors que Roger Ducamp aurait obtenu du gouverneur

TABLEAU II.8.9. RAPPORT DÉPENSES SUR RECETTES EN INDOCHINE (EN %)

	Indochine	Cochinchine	Tonkin
1901	43		
1902	58		
1903	51		
1904	54		46
1905	74		103
1906	86		104
1907	72		79
1908	55		53
1909	52		57
1910	60		54
1911	60 (moyenne 1903-1911 : 62,2)		51
1912			49 (moyenne 1904-1912 : 60,4)
1913			51
1914		58	67
1915		51	64
1916		45	53
1917		42	59 (moyenne 1904-1917 : 54,5)
1918		45	
1919		48	
1920		62	
1921		52	
1922		51	
1923		54 (moyenne 1914-1923 : 51,4)	
1927	52,4		
1928	54,4		
1929	52,7		
1930	62,4		
1931	98 (moyenne 1922-1931 : 54,3)		
1932	101		
1933	96		
1939	51,4	41,3	63,5
1940	44,3	30,4	58,7
1941	50,1	62,8	75,8
1942	52,8	55,6	72,9

général P. Beau la faculté de consacrer jusqu'à 80 % des recettes aux dépenses de son service (*cf.* les années 1905, 1906 et 1907), on ne peut que constater une baisse progressive de ce pourcentage, surtout en Cochinchine (sauf pour les années 1939 à 1942, seules connues où l'isolement de l'Indochine accroît les demandes en bois et en charbon et l'activité technique des services forestiers) ; une forte partie des dépenses est consacrée aux charges de personnel et les travaux forestiers sont relativement réduits. L'inspection des services locaux des Eaux, Forêts et Chasses constate en 1943 que le bénéfice net laissé aux divers budgets locaux augmentent sensiblement jusqu'à atteindre 47 % en 1942, par suite de l'accroissement des recettes plus fort que celui des dépenses (entre 1939 et 1941 augmentation des dépenses de 17,6 %, et des recettes 20,7 %, mais prévisions budgétaires 1942 encore plus fortes). Soulignant que le rôle primordial de la forêt est d'utilité publique tandis que le rôle d'utilité économique est secondaire, il est rappelé : « Il a été admis depuis plus de 30 ans en Indochine que le bénéfice net ne devait pas excéder 20 % des dépenses, [...] la brusque augmentation des recettes forestières en 1941 et 1942 [rend] donc nécessaire d'intensifier les travaux de mise en valeur du domaine forestier. » Des inscriptions budgétaires supplémentaires sur le Fonds de solidarité coloniale sont faites pour 1942 (180 000 piastres) et 1943 (820 000 piastres) en plus de celles prévues sur les budgets locaux. « À partir de l'année prochaine [1944] jusqu'en 1951 il sera prévu 500 000 piastres chaque année conformément à un plan général décennal. L'effort intense de mise en valeur des forêts indochinoises n'est donc pas un vain mot. » [41, p. 209] Ces bonnes, mais tardives, résolutions disparaissent dans la tourmente indochinoise.

Le panorama dépenses/recettes est à l'inverse à Madagascar et en Afrique, les crédits alloués sur les budgets locaux aux services forestiers dépassant en général largement les recettes « forestières ». Les services forestiers des colonies non côtières, non ou peu dotées en forêt dense exploitable, n'enregistrent que peu de recettes, la consommation intérieure de produits forestiers y est faible, et en majorité autoproduite ; par contre, les activités techniques de protection, de reboisement s'y développent avec le temps, l'âge de certains de ces services est autour d'une dizaine d'années à l'indépendance pour les derniers créés ; ils ne sont pas fiscaux mais « dépensiers ». Pour les colonies du Gabon et de la Côte d'Ivoire, une grosse partie des taxes pesant sur les produits forestiers leur échappe au profit du budget fédéral. En 1929, le jeune chef du service de la Côte d'Ivoire s'appuie sur une autorité reconnue, l'ancien directeur de l'agriculture en Indochine, pour souligner : « Capus déclare que les crédits mis à disposition pour l'enrichissement des réserves (250 000 F) sont bien insuffisants. La colonie tire en effet plusieurs millions de l'exploitation forestière et près de la moitié de son commerce total est alimenté par cette exploitation. » [31] Lors de sa visite en Afrique avant la Seconde Guerre mondiale, l'inspecteur des Eaux et Forêts Pierre Allouard, en service au Cambodge, note : « Le budget du Service forestier du Gabon en 1937 est de 778 000 F (personnel européen : 520 000 F, personnel indigène : 55 000 F, travaux en forêt : 200 000 F) alors que les recettes perçues sont de 25 millions de francs. Les travaux en forêt sont en forte augmentation par rapport aux années précédentes mais pas en proportion des recettes. » [19, p. 66]. Les dépenses croissent avec l'activité des régies, même quand celles-ci paraissent dégager des bénéfices, car une partie du personnel, en particulier les officiers et contrôleurs, ne sont pas contractuels des régies, mais la masse des dépenses et des

TABLEAU II.8.10. LES RAPPORTS RECETTES/DÉPENSES EN AOF EN 1949 (EN %)

	Sans régie	Avec régie	
Côte d'Ivoire	56,5	65,9	
Dahomey	47,2	52,3	
Guinée	18,2	26,5	
Mauritanie	17,9	17,9	Territoire sans régie
Niger	16,3	16,3	Territoire sans régie
Sénégal	28,7	30,0	
Soudan	52,8	62,9	
Haute-Volta	20,8	19,5	
Ensemble BG + BL × AOF	33,8	47,1	

recettes altère le rapport entre les deux résultats financiers. D'autre part, la mise en œuvre des importants crédits FIDES, lesquels en théorie doivent être mis en œuvre par le personnel sur budget local, nécessite un accroissement des effectifs, donc des dépenses. Le décalage entre recettes et dépenses est tel que ces dernières sont parfois 5 à 7 fois plus élevées que les recettes du territoire. Aussi plutôt que de présenter comme en Indochine le rapport dépenses/recettes dégageant le « bénéfice » du service forestier, il est adopté pour Madagascar et les autres colonies africaines de calculer le rapport recettes/dépenses, exprimant la couverture des dépenses que permettraient les recettes.

Compte tenu du parti pris antérieurement de neutraliser l'activité « régies » qui parfois est déficitaire (Soudan, Dahomey, Guinée), parfois légèrement bénéficiaire (Côte d'Ivoire), compte tenu aussi que le budget général dispense des crédits alors qu'il n'enregistre pas de recettes dites « forestières » ont été calculés à partir des chiffres de l'année 1949 présentés dans le rapport fédéral de l'AOF à la 1^{re} Conférence forestière interafricaine d'Abidjan 1951, les rapports recettes/dépenses en tenant compte, ou soustrayant, les données produits des régies et divers [2, p. 67] (tableau II.8.10).

Sauf en Haute-Volta où la régie est très déficitaire et les recettes classiques faibles, la présentation des dépenses et recettes totales, régies comprises, montre une meilleure couverture du coût des services dans les budgets.

Parallèlement à cette analyse portant uniquement sur l'exercice 1949, il a été tenté de voir comment évolue ce rapport recettes/dépenses ; malheureusement ce ne sont que quelques rapports annuels surtout d'après la Seconde Guerre mondiale, et seulement de façon discontinue, qui permettent les calculs présentés au tableau ci-dessous. Ces rapports sont assez variables d'une année sur l'autre ; à la fluctuation des recettes s'ajoutent les irrégularités des dépenses, le départ d'un ou deux membres du personnel européen réduit fortement le poids sur le budget local, par contre

TABLEAU II.8.11. QUELQUES RAPPORTS RECETTES/DÉPENSES (SANS RÉGIES) (EN %)

	Sénégal	Guinée	Madagascar
1932	37		
1933	49		
1934	53		
...			
1944		58	82
1945	61	79	29
1946		76	
1947	76	12	
1948	29		73
1949	28	18	60
1950			60
1951		24	32
1952			23
1953		15	20
1954		12	23
1955		16	19
1956		17	

l'achat de véhicules, les constructions peuvent augmenter nettement le budget des dépenses. La prise en charge par la métropole des traitements et frais des cadres généraux ne transparait guère dans ces résultats ; par contre, l'augmentation des effectifs et la hausse des soldes du personnel local paraissent avoir une influence forte. De ces quelques chiffres ressort l'impression, dans les deux décennies présentées, d'un déséquilibre de plus en plus grand entre recettes et dépenses forestières, situation bien moins favorable qu'en Indochine (tableau II.8.11).

II.8.4.3 Comparaison avec quelques autres pays tropicaux

Les budgets des services forestiers, hors Indochine, sont maigres, et peuvent s'y appliquer ce que dit Tony Frantois dans une conférence du 9 janvier 1936 à l'Académie des sciences coloniales : « Je pourrais mettre en parallèle les budgets de l'agriculture des colonies françaises et étrangères. Il est préférable de ne pas le faire afin d'éviter un moment pénible pour notre fierté nationale. » [32, p. 541] On se contentera ici de donner quelques indications sur les rapports entre dépenses et recettes.

R.S. Troup donne pour 7 décennies de l'*Indian Forest Service* les résultats suivants (ramenés à R/D en %) : 1864-1889 : 151 ; 1889-1919 : 179 ; 1929-1934 : 154, signale qu'en Birmanie c'est avant 1930 : 250 : pour la période 1925-1930, les

colonies asiatiques ont des recettes supérieures aux dépenses, Ceylan : 142, Malaisie : 156. Si en Afrique le Kenya, 112, et l'Uganda, 132, ont des services forestiers bénéficiaires, pour le Tanganyika et le Nyasaland la couverture par les recettes ne représente que 85 et 81 % des dépenses ; mais pour l'Uganda, deux chiffres récents peuvent être cités, 1957 : 93 % et pour l'exercice 1959-1960 les recettes sont 1,15 fois supérieures aux dépenses [33, p. 163]. Pour les Philippines, Arthur Fisher, directeur des Forêts, donne les montants des dépenses du Bureau des forêts et les revenus de la vente des bois de l'année de la création du service en 1901 à 1928 ; « Le rapport recettes/dépenses varie entre 170 et 238, mais ce résultat est difficilement comparable avec ceux présentés par les colonies françaises où il s'agit de redevances ou de taxes. » [34, p. 452] Une comparaison entre service africain et service asiatique est présentée par R.C. Barnard en 1955, pour la fédération de Malaisie, année 1953, les recettes couvrent 2,05 fois les dépenses alors que pour la Western Nigeria, exercice 1952-1953, c'est... seulement... 1,62 fois [35, p. 367]⁷.

Comment expliquer les différences entre ces services forestiers tropicaux ? Il est certain que, sauf en Indochine, la consommation intérieure de produits forestiers commercialisés est basse dans les colonies françaises par rapport aux territoires britanniques, ce qui donne une assiette de faible volume pour des niveaux de taxations souvent plus légers. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, on peut dire que ces services forestiers coloniaux français n'avaient guère les moyens d'actions souhaitables.

11.8.4.4 Les services forestiers coloniaux doivent-ils être considérés comme des services déficitaires par nature ?

Les forestiers ont, presque toujours, cherché à augmenter leurs moyens financiers en invoquant le rôle de protection et d'investissement productif à terme. En 1914, J. Prades écrit, en parlant du Tonkin, que les dotations du service forestier « sont restées insuffisantes [...] pour exécuter le programme qu'il doit se tracer [...] ». Il s'agit beaucoup moins en effet d'exploiter à outrance une mine forestière qui est loin d'être inépuisable, si on ne la conserve pas, que de mettre en valeur un domaine plus ou moins épuisé. L'Algérie a si bien compris cette vérité que, depuis très longtemps, elle s'est imposée de lourds sacrifices d'argent, dépensant outre le montant des recettes, des sommes considérables en vue de constituer un domaine boisé prospère, solidement assis, capable d'assurer pour l'avenir un revenu soutenu. » [24, p. 27] En 1927, Roger Ducamp renouvelle sa prise de position déjà ancienne : « C'est en sauvant de l'ultime destruction, ne fut-ce que la brousse, noyau puissant, point d'appui précieux pour une reconstitution sylvicole méthodique d'un nouveau boisement climatique, que l'on fait de la bonne besogne. Pour aboutir il faut largement doter le Service forestier, lui donner de puissants moyens d'action. Il constitue une Puissance d'avenir » et il ajoute en bas de page : « Voilà ce qu'il ne faut jamais oublier. S'il y a quelque chose à oublier, c'est sa fiscalité, elle reste d'ordre

7. Il est vrai que, si population et surface totales sont à peu près équivalentes, la surface de forêt dense est en Malaisie 8,6 fois plus grande, la production seulement 3,4 fois et la recette forestière par emploi dans le service 2,3 fois plus élevée qu'au Nigéria de l'Ouest.

secondaire. » [36, p. 322] Il rejoint ainsi le comte Dalhousie, nommé gouverneur général des Indes britanniques en 1848, qui soutient fortement la création d'un efficace service forestier et qui déclare qu'il faut bien distinguer entre revenus et taxes et droits. « Parler de revenu sans permettre la conservation et la régénération est inacceptable » cité par [37, p. 39]. C'est bien un des caractères essentiels des forestiers que de toujours se projeter, travailler pour l'avenir. Mais, même sans considérer l'évolution politique plus que probable, il est difficile, en face de besoins immédiats en matière d'infrastructures de transport, de services de santé et d'instruction, etc., de promouvoir des investissements à long terme.

Une autre conception est fondée sur la notion de patrimoine forestier. Toute atteinte, toute diminution de ce capital doit être compensée par une recette levée sur l'acteur responsable. À la rigueur, et c'est en partie le fondement des redevances en Indochine, des taxes d'abattage en Afrique, celui qui abat un arbre opère le prélèvement d'un bien qui ne lui appartient pas (s'il n'est pas propriétaire de la forêt, du bien foncier). Il devrait payer, sinon pour la valeur intrinsèque de l'arbre, mais au moins pour son remplacement. C'est bien le principe assez général qu'il est tenté de faire appliquer un peu partout au début du XX^e siècle : replanter quatre arbres d'essences précieuses pour un arbre abattu. Mais une perte de richesse considérable du patrimoine forestier d'un territoire résulte des abattages réalisés lors des défrichements à des fins agricoles, dans le cadre des droits d'usage et de techniques d'agriculture intermittentes de survie, dont il est inenvisageable de demander toujours la compensation. Comment aussi compenser la perte du capital forestier et en même temps du patrimoine biologique à la suite des feux sauvages ravageant les savanes ? Pendant la période coloniale, on ne parle pas de l'effet de serre, du dioxyde de carbone atmosphérique, ni de la biodiversité, et on a longtemps considéré les forêts tropicales denses comme inépuisables ; d'ailleurs une richesse inexploitée, et souvent inexploitable, constitue-t-elle, aux yeux de colonisateurs et d'autochtones pressés de besoins, un patrimoine ?

Louis Lavauden, nommé chef du Service des eaux et forêts de Madagascar, développe dans le rapport annuel 1983 une autre argumentation : « On considère d'ordinaire le Service forestier comme un service déficitaire au point de vue financier. C'est bien ce qu'il devrait être si son rôle se bornait uniquement à la conservation et à l'extension du domaine boisé de la Colonie, et si ce domaine n'était l'objet de délits nombreux. En réalité, il génère de nombreuses recettes, il permet de d'autres services d'encaisser des recettes par exemple sur les droits de sortie, de minorer leurs dépenses en bénéficiant de prélèvements gratuits, sans compter les plus-values résultant des terrains reboisés. » Cette position est en partie soutenue quand Bigorne, chef du service de Madagascar, écrit dans le rapport annuel de 1944 : « Les recettes supérieures aux dépenses sont un avantage pour les finances, mais sont un grave inconvénient pour l'économie générale et l'avenir. Tel qu'il est actuellement (5 officiers en poste contre un besoin de 13, 23 brigadiers présents au lieu de 45), le Service forestier équivaut à une dépense inutile pour la Colonie ! On n'insiste jamais assez sur l'inutilité d'un Service forestier réduit à quelques éléments seulement dans un pays aussi grand, aussi dénudé que Madagascar et dont l'infime taux de boisement requiert la sauvegarde intégrale des boisements existants. ». Et de 1945 à 1949 le rapport annuel du service forestier de Madagascar présente les recettes sous deux titres : recettes proprement dites (concessions, permis, etc., et amendes, réparations, transactions) et avantages ;

par exemple le tableau pour l'exercice 1948 se découpe en 1) Recettes proprement dites : non contentieuses 11,160 millions de francs CFA et contentieuses 8,708, soit un total partiel de 19,868 millions et 2) Avantages : Régie du chemin de fer 10,100, permis et concessions gratuits 13,829, plus-value sur les reboisements 1,500, fournitures aux districts (pour ordre), soit un total Avantages de 25,429 millions de francs CFA. La recette financière ne représente dans cette vision que 44 % du « revenu » du service. Dans son ouvrage doctrinal publié par la FAO en 1950, Tony Frantois élargit encore la perspective : « L'efficacité d'un Service forestier ne peut s'évaluer par le bénéfice direct que l'État tire de son action : Recettes-Dépenses. Il faudrait compter :

- revenu direct en argent de cette activité : vente de coupes, locations ;
- revenu indirect en argent par l'intermédiaire de taxes et d'impôts provenant de l'augmentation du volume ou de la qualité résultant de l'activité du Service⁸ ;
- revenu indirect tiré du rôle de protection : régularité du produit agricole ou industriel et taxe en résultant ou atténuation des dommages.

Tout ceci est bien difficile ; en plus le résultat de l'activité du Service forestier ne se traduit souvent qu'à longue échéance. Il faut distinguer dépenses de fonctionnement et investissements » et Tony Frantois conclut : « Le budget du Service forestier ne peut être lié à ses recettes. » [38, p. 116]

En conclusion de ce chapitre, deux citations soulignent la valeur très relative de ces deux chapitres consécutifs. Louis Sanmarco écrit à propos de l'action de Robert Delavignette, haut commissaire au Cameroun en 1946-1947 : « Il bouscule les méthodes des Finances, budgets aux recettes fortement sous-estimées, aux dépenses moins fortement sous-estimées, de façon à continuer, avec les excédents, à gonfler la Caisse de Réserve [...]. En mettant de côté des francs perpétuellement dévalués alors que, investis en travaux rentables, ils auraient pu diminuer la peine des hommes, améliorer le cadre de vie et éviter bien des rigueurs, bien des frictions et des affrontements constatés entre Administration et administrés... Ubu en Afrique ! » [39, p. 209]. Donnons la parole à l'historien Charles-Robert Ageron qui, dans un chapitre traitant des Français face aux problèmes coloniaux de 1919 à 1939, présente ainsi la situation générale : « La crise politique intérieure et l'ampleur de la crise économique n'ont sans doute pas permis à des gouvernements faibles, et souvent éphémères, de concevoir une politique coloniale de quelque envergure : les colonies sont restées administrées selon les errements antérieurs. Les fonctionnaires coloniaux ont mené le plus souvent un combat retardateur sans imagination, parfois un effort de modernisation sans moyens. » [40, p. 31] Cette vue s'applique bien aux services forestiers africains et malgaches avant la Seconde Guerre mondiale. Après celle-ci, les services forestiers français en Indochine font dans le sud et les plateaux un effort d'adaptation, mais disparaissent progressivement au fil du conflit. Par contre, avec d'une part un renfort important de jeunes cadres européens, officiers et contrôleurs, et le développement du personnel autochtone, et d'autre part avec l'apport notable d'aides de la métropole sous la forme de crédits Plan/FIDES, les services africains et malgaches développent fortement leurs activités, malgré une certaine entrave des

8. Aucune allusion ni aux avantages gratuits, ni aux services non marchands (air, eau, aménités, etc.), ni à la nature.

hommes politiques locaux sur quelques points tels que les mises en réserve pour la constitution d'un domaine forestier permanent. Si la phase de décolonisation freine cet élan, le maintien sur place de techniciens français grâce à l'assistance technique et le relais du Fonds d'aide et coopération (FAC) permettent en général une transition étalée sur une dizaine d'années.

BIBLIOGRAPHIE

1. HAILEY (Lord), 1938. – An African survey; a study of problems arising in Africa South of the Sahara. – London : Oxford University Press. – 1 837 p.
2. BELLOUARD (Pierre), 1951. – Rapport fédéral AOF, pp. 33-120. *In* : Première Conférence forestière interafricaine, Abidjan 1951. – Nogent-sur-Marne : CTFT éd.
3. MÉTIN (Albert, député), 1911. – Rapport au nom de la Commission du Budget sur le budget général exercice 1912, 3^e partie Indochine. – Rapport n° 1252 Chambre des Députés. – pp. 5-81.
4. REGELSBERGER (Gustave), 1917. – Nos Colonies et la guerre : Madagascar. – *Revue des Sciences Politiques*, XXXVII, pp. 195-214.
5. COQUERY-VIDROVITCH (Catherine), 1990. – Troisième partie : la colonisation française de 1931 à 1939, pp. 211-308. *In* : THOBIE (J.), MEYNIER (G.), COQUERY-VIDROVITCH (C.), AGERON (Charles-Robert). – Histoire de la France coloniale, tome 2, 1914-1990. – Paris : A. Colin. – 654 p.
6. COHEN (Williams B.), 1971. – Rulers of Empire: the French Colonial service in Africa. – Stanford : Hoover Institution Press. – 278 p.
7. LEBRUN (Albert), 1929. – L'Afrique-Occidentale Française, pp. 23-37. *In* : L'Empire colonial français. – Paris : Pion. – 361 p.
8. COQUERY-VIDROVITCH (Catherine), 1976. – L'Afrique coloniale française et la crise de 1930 : crise structurelle et genèse du sous-développement. Rapport d'ensemble. – *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome LXIII, n° 232-233, pp. 386-424.
9. ALMEIDA-TOPOR (Hélène d'), 1976. – Introduction à une étude graphique de la crise. – *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome LXIII, n° 232-233, pp. 713-723.
10. MOUSSA (Pierre), 1957. – Les chances économiques de la communauté franco-africaine. – Paris : Armand Colin. – 275 p.
11. ANTONETTI (gouverneur général), 1927. – La situation générale en Afrique-Équatoriale Française. – Supplément Renseignements Coloniaux n° 2, *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, février 1928, pp. 96-98.
12. BRUEL (Georges), 1935. – La France équatoriale africaine. – Paris : Larose. – 559 p.
13. MONDOLONI-DEBRIE (Liliane), 1986. – La politique économique de la France de 1919 à 1939. – Université de Poitiers. – 345 p. (Thèse Histoire).
14. DELAVIGNETTE (Robert), 1962. – L'Afrique noire et son destin. – Paris : Gallimard. – 207 p.
15. PUGINIER (inspecteur général des colonies), 1943. – Note du Bureau d'Études - Préparation du Plan décennal. – Vichy : ronéo, non paginée, ANSOM C 58.
16. COQUERY-VIDROVITCH (Catherine), 1979. – Vichy et l'industrialisation des colonies. – *Revue d'histoire de la 2^e Guerre mondiale et des conflits contemporains*, XXIX, n° 114, avril 1979, pp. 66-94.
17. MILLE (Pierre), 1900. – Notice sur la Côte d'Ivoire. – Paris : Ministère des Colonies. Exposition universelle de 1900. Typographie Firmin-Didot, et Cie. – 33 p.
18. CAPUS (G.), 1910. – Spécialisation des jardins botaniques dans les recherches d'agriculture tropicale. – Congrès international d'agronomie tropicale, Communication 1.2.1., Bruxelles, mai 1910. – 25 p.
19. ALLOUARD (Pierre), 1941. – Voyage d'études forestières en Afrique. – *Bulletin Économique de l'Indochine*, fasc. 1, 92 p.

20. AMIN (Samir), COQUERY-VIDROVITCH (Catherine), 1969. – Histoire économique du Congo, 1860-1898. – Dakar : IFAN et Paris : éd. Anthropos.
21. SANMARCO (Louis), 1983. – Le colonisateur colonisé. – Lausanne : Éditions ABC Pierre-Marcel Favre. – 229 p.
22. PRADES (J.), 1919. – Accroissement considérable de la richesse générale de l'Indochine par une organisation complète du Service forestier. – Hanoï : Imprimerie tonkinoise. – 45 p.
23. PRADES (J.), 1920. – Le Service forestier de l'Indochine. – Hanoï : Imprimerie tonkinoise. – II + 81 p.
24. PRADES (J.), 1920. – Questions forestières diverses. – Hanoï : Imprimerie tonkinoise. – 89 p. (aurait été rédigé en 1914).
25. PRADES (J.), 1923. – Deuxième rapport sur le Service forestier de l'Indochine. – Nice : Imprimerie spéciale du Petit Niçois. – 47 p.
26. BOBRIE (François), 1976. – L'investissement public en Afrique noire française entre 1924 et 1938 : contribution méthodologique. – *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome LXIII, n° 232-233, pp. 459-475.
27. TROUP (R.S.), 1940. – Colonial forest administration. – London : Oxford University Press. – 476 p.
28. DUCAMP (Roger), 1913. – Discussion à la suite du rapport M. CHAPLAIN et A. UMBDENSTOCK. – Rapport sur les forêts coloniales. – Congrès forestier international, Paris, séance du 19 juin 1913, pp. 158-166. – Paris : Touring Club de France.
29. KLOBUKOWSKI (gouverneur général de l'Indochine), 1910. – Discours au Conseil Supérieur de l'Indochine. – *Bulletin de l'Association professionnelle des Agents forestiers de l'Indochine*, n° 12-13, extrait pp. 21-22.
30. GUIBIER (Henri), 1922. – L'aménagement des forêts en Indochine. – *Bulletin Économique de l'Indochine*, nouvelle série XXV, pp. 491-585.
31. MARTMEAU (André), 1929. – L'action du Service forestier et la forêt en Côte d'Ivoire. – *Actes et comptes rendus de l'Association Colonies-Sciences*, V, n° 49, juillet 1929, pp. 150-154.
32. FRANTOIS (E.), 1936. – La production agricole des colonies françaises et son organisation. – *Revue internationale de Botanique appliquée et d'Agriculture tropicale*, XVI, n° 179, juillet 1936, pp. 529-542.
33. WEBSTER (G.), OSMASTON (H.A.), 2003. – A history of the Uganda Forest Department. 1951-1965. – London : Commonwealth Secretariat. – 169 p.
34. FISHER (Arthur), 1930. – L'exploitation des forêts (aux Philippines). – *Revue internationale des Produits coloniaux*, n° 59, novembre 1930, pp. 450-452.
35. BARNARD (R.C.), 1955. – Silviculture in the tropical rain forest of West Nigeria compared with Malayan methods. – *Empire Forestry Review*, 34-4, décembre 1955, pp. 355-368.
36. DUCAMP (Roger), 1927. – Au sujet d'un article du Docteur Legendre, déforestation, inondations, famine en Chine. – *Annales forestières de l'Indochine*, n° 2, 1^{er} janvier 1927, pp. 319-322.
37. DAWKINS (H.C.), PHILIP (M.S.), 1998. – Tropical moist forest silviculture and management. A history of success and failure. – Oxon : CAB International. – XVIII-359 p.
38. FRANTOIS (Tony), 1950. – Politique, législation et administration forestières. – Washington, Rome : FAO. – 240 p. (Collection FAO : Étude des forêts et produits forestiers n° 2).
39. SANMARCO (Louis), 2003. – Robert Delavignette, Haut-Commissaire au Cameroun, 1946-1947, pp. 205-210. In : MOURALIS (Bernard), PIRIOU (Anne, dir.) avec la collaboration de FONKOUA (Romuald). – Robert Delavignette savant et politologue (1897-1976). – Paris : Karthala. – 347 p.
40. AGERON (Charles-Robert), 1991. – La décolonisation française. – Paris : Armand Colin Cursus. – 180 p.
41. Inspection des Services Locaux des Eaux, Forêts et Chasses, Gouvernement général de l'Indochine, 1943. – Rôle des Services locaux des Eaux et Forêts dans l'économie nouvelle de l'Indochine (1940-1942). – *Bulletin Économique de l'Indochine*, fascicule 2, pp. 194-211.