

## Dietrich Brandis et la gestion des forêts indiennes : la voie délaissée Ramachandra Guha

[https://www.persee.fr/doc/sfhom\\_1768-7144\\_1993\\_ant\\_13\\_1\\_1025](https://www.persee.fr/doc/sfhom_1768-7144_1993_ant_13_1_1025)

---

**Citer ce document / Cite this document :**

Guha Ramachandra. Dietrich Brandis et la gestion des forêts indiennes : la voie délaissée. In: Revue française d'histoire d'outre-mer, tome 80, n°299, 2e trimestre 1993. pp. 149-163;

doi : <https://doi.org/10.3406/outre.1993.3086>

[https://www.persee.fr/doc/outre\\_0300-9513\\_1993\\_num\\_80\\_299\\_3086](https://www.persee.fr/doc/outre_0300-9513_1993_num_80_299_3086)

---

Fichier pdf généré le 06/01/2019

## Résumé

Cet article expose les conceptions de l'Allemand Dietrich Brandis, le fondateur du Service des forêts de l'Inde britannique (Indian Forest Department) en matière d'organisation de la gestion forestière. Brandis fut nommé Inspecteur général des forêts par le gouvernement de l'Inde en 1862, et occupa ce poste pendant dix-neuf ans. Il défendit avec constance l'idée que le contrôle de l'État sur les forêts devait être limité aux zones d'exploitation commerciale prioritaires, et que la gestion des forêts villageoises devait être laissée aux communautés rurales. Ses vues furent combattues avec succès par les tenants de la doctrine opposée, qui préconisaient le contrôle de l'ensemble des espaces forestiers par l'État, et l'établissement de réglementations contraignantes tendant à priver les populations locales du libre usage de leurs forêts. C'est cette doctrine qui inspira l'Indian Forest Act promulgué en 1878. Les dispositions de ce texte, pour l'essentiel, sont toujours en vigueur dans l'Inde aujourd'hui. Les graves inconvénients qu'il présente pour les populations ont néanmoins récemment conduit, à travers de multiples initiatives locales dispersées, à une résurgence de la conception de la gestion communautaire décentralisée des forêts formulée il y a un siècle par Brandis.

## Abstract

This article is about the ideas of Dietrich Brandis, the first Inspector General of Forests of British India, and the founder of the Indian Forest Department, regarding forest management and the regulation of forest use. Brandis was appointed as IGF in 1862 and held the post for 19 years. His view was that State control over the forests should be limited to forest areas of high commercial value, the management of the rest being left to the village communities in the form of Village Forests. But the prevailing view among the colonial officials was in favour of an extensive State monopoly of forest control combined with a strict regulation of forest use by the local people. It is this view which was embodied in the Indian Forest Act of 1878, which is still in force today. The hardships which the local populations have to face on this account have however stimulated local initiatives in a great many places in recent times, and through these the century-old views of Dietrich Brandis are now regaining ground in India.

# DIETRICH BRANDIS ET LA GESTION DES FORÊTS INDIENNES : LA VOIE DÉLAISSÉE \*

par

RAMACHANDRA GUHA

Pour quiconque s'intéresse à l'histoire de la gestion des ressources naturelles, peu d'institutions sont aussi dignes d'intérêt que l'*Indian Forest Department* (Service forestier de l'Inde). Instituée en 1864, cette administration, dotée d'une organisation et d'une armature juridique de grande envergure, contrôle aujourd'hui plus du cinquième du territoire national. Non seulement elle représente le propriétaire terrien le plus considérable de l'Inde, mais elle est en mesure de jouer un rôle dans la vie de chaque habitant du pays, ou peu s'en faut. L'économie indienne restant majoritairement fondée sur l'utilisation de la biomasse, tous les segments de la société — paysans, tribaux, pasteurs, habitants des bidonvilles et industriels — continuent à dépendre grandement des produits de la forêt, qui est à la fois source de combustible, de fourrage, de bois de construction, et de matières premières.

Depuis cent vingt-cinq ans qu'il existe, pourtant, l'*Indian Forest Department* est l'un des organes les plus largement critiqués de l'État indien. En 1907, un administrateur colonial du Bas Himalaya décrivait l'administration des forêts comme « pour l'essentiel un combat ininterrompu avec les villageois »<sup>1</sup>. A trois mille kilomètres de là, une commission créée dans la présidence de Madras fut également frappée un peu plus tard par l'hostilité populaire que suscitait la gestion étatique des forêts, et déclara que « le seul département dont l'impopularité ait été comparable à un moment ou à un autre à celle qui atteint le *Forest Department* est le *Salt Department* (Département du sel) qui,

---

\* Le texte anglais a été traduit avec l'aimable collaboration de l'Institut français de Pondichéry.

1. MCNAIR, Deputy Commissioner, *Note on Forest Administration for my successor*, Garhwal, février 1907, dossier Forest Department, file n° 11 of 1908, Uttar Pradesh State Archives, Lucknow.

comme le *Forest Department*, gère un produit de faible valeur intrinsèque, mais d'usage quotidien »<sup>2</sup>.

De fait, l'opposition à l'administration des Forêts apparaît bien comme un phénomène à la fois continu dans le temps et largement répandu à travers l'espace indien. Les divers groupes sociaux frappés par les restrictions gouvernementales de l'accès aux forêts — chasseurs-cueilleurs, cultivateurs itinérants, agriculteurs paysans, pasteurs, artisans — ont toujours manifesté leur animosité contre la gestion étatique des forêts de la façon la plus claire. Pendant la période coloniale, des révoltes majeures spécifiquement dirigées contre l'administration forestière ont ébranlé la région de Gudem-Rampa en 1876-1878 et 1922-1923, le Tehri-Garhwal en 1906 et en 1930, le Bastar en 1910, le Kumaun en 1916 et 1921, et le district d'Adilabad en 1940. De manière moins ouverte, les communautés rurales ont également souvent contrarié la gestion forestière étatique en refusant de se plier aux réglementations et en incendiant les espaces boisés.

Au principe de ces diverses formes de résistance, il y avait deux convictions bien enracinées : d'une part que le contrôle de l'État s'attribuait sur les forêts au détriment des droits des communautés locales était illégitime, d'autre part que les plans d'exploitation commerciale de ces forêts mis en œuvre par le *Forest Department* compromettaient gravement les économies de subsistance locales. Par une ironie de l'histoire, cette opposition à la gestion étatique des forêts ne s'est pas éteinte après l'accession de l'Inde à l'indépendance en 1947. Le nouvel État a en fait immédiatement repris à son compte la structure d'administration forestière établie à l'époque coloniale pour la mettre au service de ses vastes plans de développement industriel. L'exploitation commerciale des forêts a été intensifiée pour subvenir aux besoins d'un secteur d'industries forestières en croissance rapide, en même temps que l'État maintenait les restrictions limitant l'accès des populations locales aux ressources de la forêt, et parfois même les aggravait. On a assisté de ce fait dans les campagnes indiennes à une recrudescence des mouvements populaires axés sur la question de l'utilisation locale des forêts. Le mouvement chipko de l'Himalaya central est la plus connue de ces luttes, mais des conflits majeurs entre le *Forest Department* et les populations villageoises se sont également développés dans de nombreuses régions de l'Inde méridionale, occidentale et orientale<sup>3</sup>.

Le débat contemporain sur la politique forestière en Inde se déroule donc sur le fond d'une longue histoire de conflits. Depuis le début des années soixante-dix, des organisations de base actives dans les régions forestières

---

2. ANONYME, *Report of the Forest Committee*, vol. I, Madras, Government Press, 1913, pp. 2-3, 8, etc.

3. Voir, pour plus de détails, Ramachandra GUHA, *The unquiet woods : ecological change and peasant resistance in the Himalaya*, New Delhi, Oxford University Press, 1989; Madhav GADGIL et Ramachandra GUHA, *This fissured land : an ecological history of India*, New Delhi, Oxford University Press, 1992.

réclament constamment une révision complète de la gestion des forêts. Les politiques étatiques, affirment ces organisations, ont exclu la grande majorité de la population indienne des bénéfices de l'exploitation des forêts, tout en favorisant les intérêts d'un groupe privilégié d'industriels et de consommateurs urbains. Elles réclament aussi une réorientation de la politique forestière, qui devrait servir plus directement à leur gré les besoins du secteur de subsistance local. Le *Forest Department* est requis de renoncer à l'emploi des méthodes punitives et d'adopter un système d'administration plus axé sur la participation et la gestion communautaire <sup>4</sup>.

Dans ce contexte historique, le présent article traite d'un paradoxe curieux, mais peu connu. Il explique en substance que le fondateur de l'*Indian Forest Department*, Dietrich Brandis, avait prévu qu'un système d'exploitation forestière fondé exclusivement sur le contrôle de l'État conduirait à un grand mécontentement dans les campagnes. Étant parfaitement informé des droits et revendications des villageois, Brandis avait lui-même suggéré un système d'administration des forêts fondé sur une relation de collaboration entre l'État et les communautés locales. En fin de compte, la voie dessinée par Brandis ne fut pas prise par les forestiers de l'Inde, qui préférèrent adopter le principe du monopole de l'État sur les espaces boisés. Ses idées, que nous exposons ci-après, n'en sont pas moins d'une grande actualité. Alors que des expressions comme « foresterie sociale » ou « foresterie communautaire » sont d'origine récente, les idées qu'elles incarnent étaient déjà en circulation il y a un siècle.

#### BRANDIS AVANT L'INDE

Dietrich Brandis naquit à Bonn, le 31 mars 1824. Il venait d'une famille exceptionnellement cultivée dont des membres des professions libérales : son grand-père paternel avait été médecin personnel du roi du Danemark et son père conseiller en éducation du roi de Grèce. Brandis lui-même fit ses études aux universités de Bonn et de Göttingen, et c'est là que, futur fondateur de la foresterie indienne, il apprit la botanique et la chimie. Quand il fut élu à l'université de Bonn en 1849, avec à son acquis une série de mémoires de recherche et la découverte de deux plantes rares, Brandis semblait paré pour faire carrière dans l'enseignement et la recherche en Botanique <sup>5</sup>.

---

4. Voir, par exemple, Walter FERNANDES et Sharad KULKARNI (eds.), *Towards a New Forest Policy*, New Delhi, Indian Social Institute, 1983.

5. Ces détails biographiques sont tirés de Herbert HESSMER, *Leben und Werk von Dietrich Brandis (1824-1907)*, Düsseldorf, Westdeutscher Verlag, 1975. Je suis reconnaissant au professeur S.R.D. Guha, qui a traduit les passages de ce livre qui m'étaient utiles.

Les circonstances qui conduisirent Brandis en Inde furent, tout d'abord, son mariage avec la veuve anglaise d'un docteur danois qui avait travaillé à Sérampore, au Bengale. Le frère de Madame Brandis était un ecclésiastique influent dans l'Inde britannique, et l'une de ses sœurs était mariée au général Havelock, qui devait jouer plus tard un rôle de premier plan dans la répression de la grande rébellion de 1857. Curieux de poursuivre ses études botaniques dans une « région encore inexplorée de l'Inde », Brandis utilisa les relations de sa femme pour obtenir le poste de « superintendant » des forêts de teck de Pegu en Birmanie britannique, qu'il occupa à partir de janvier 1856. La motivation première du botaniste pour aller dans une province écartée de l'empire britannique des Indes était toutefois d'ordre scientifique. Il demanda donc, et obtint, un congé de deux ans de l'université de Bonn. De fait, il devait rester vingt-sept ans en Inde, et ne retourna jamais à son poste d'enseignant <sup>6</sup>.

Les riches forêts de teck de Birmanie étaient une ressource de valeur pour l'empire britannique. En particulier, elles fournissaient un bois d'une qualité exceptionnelle pour la construction des bateaux. Mais elles étaient exploitées de manière inconsidérée par des entrepreneurs privés (principalement européens), et la tâche de Brandis fut de fonder cette exploitation sur une base plus saine. Sur le front politique, il livra une longue et difficile bataille pour protéger les forêts contre les marchands de bois, et chercha à les faire passer de plus en plus sous le contrôle de l'État. Du point de vue de la sylviculture, Brandis concentra son effort sur les forêts plus riches en teck, cherchant, par une politique de protection et de plantation, à accroître la proportion de cette espèce de très grande valeur dans les forêts existantes. En même temps, il réussit à augmenter les revenus de l'État provenant des forêts, un fait fort apprécié de la part d'un gouvernement colonial aux perspectives très commerçantes <sup>7</sup>.

Le travail qu'il mena en Birmanie convainquit Brandis de l'importance vitale du contrôle de l'État sur la propriété et la gestion des forêts. La fusion de la gestion forestière avec l'État et son corollaire logique, l'hostilité à l'entreprise privée, sont parmi les principes de base de la conservation scientifique auxquelles Brandis souscrivait de tout cœur <sup>8</sup>. Cependant Brandis devait se démarquer radicalement du consensus prévalent parmi les forestiers scientifiques par son enthousiasme pour la propriété communautaire comme système parallèle, mais complémentaire, à la gestion étatique des forêts. On verra plus loin en détail ce que furent ses idées à ce sujet. On se contentera d'en relever pour le moment les prémices apparus au cours de ses années birmanes. Dans le cas des forêts de teck de grande valeur situées en territoire contrôlé par des

---

6. *Ibid.*, chapitre II.

7. ANONYME, « Dietrich Brandis : the founder of forestry in India », *Indian Forester*, vol. 10, n° 8, août 1884, pp. 347-357.

8. Cf. Samuel HAYS, *Conservation and the gospel of efficiency : the progressive conservation movement, 1880-1920*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1958.

tribus guerrières comme les Karen, Brandis n'était que trop conscient des effets potentiellement perturbateurs d'une trop grande mainmise de l'État sur les forêts. Comme il le rappela par la suite, son expérience birmane l'avait averti de la nécessité de « se concilier les populations voisines des forêts »<sup>9</sup>. Pendant son séjour en Birmanie, Brandis aida à mettre en place une méthode unique de conciliation, connue sous le nom de « système *taungya* ». Ce système permettait aux agriculteurs itinérants de semer des cultures alimentaires dans la forêt, à condition qu'ils plantent de jeunes tecks entre les rangées de riz<sup>10</sup>.

#### BRANDIS COMME « FORESTIER SOCIAL » AVANT LA LETTRE : LA CONTROVERSE DE MYSORE

En reconnaissance de son travail solide en Birmanie, Brandis se vit attribuer de plus vastes responsabilités dans le gouvernement de l'Inde en décembre 1862. L'énorme demande de bois généré par la construction du réseau ferroviaire en particulier avait sensibilisé les Anglais en Inde à l'importance d'une gestion systématique des forêts. A cette époque, les Britanniques étaient les champions du monde du déboisement, ayant dévasté non seulement leurs propres forêts, mais aussi celles de l'Irlande, de l'Afrique du Sud et du nord-est des États-Unis, pour la construction navale, les fonderies, et l'agriculture<sup>11</sup>. Par contraste, l'Allemagne était la nation européenne la plus avancée en matière de gestion forestière et, bien qu'il ait été d'abord formé comme botaniste, son bagage intellectuel et sa formation sur le terrain en Birmanie avaient préparé Brandis à la responsabilité d'Inspecteur général des forêts (I.G.F.) de l'Inde.

Pendant ses dix-neuf ans au poste d'I.G.F., Brandis posa les fondations de la gestion forestière d'État en Inde. Homme d'une grande énergie, il sillonna le sous-continent, écrivit des rapports faisant autorité sur la direction que devrait prendre la gestion forestière dans les différentes provinces de l'Inde

---

9. Note par Dietrich BRANDIS, 18 août 1870, dans *Revenue and Agriculture (Forests)* [ci-après « *Forests* »] B, prog. n° 82, août 1870, National Archives of India, New Delhi [ci-après N.A.I.].

10. Cf. H.R. BLANFORD, « Regeneration with the assistance of *taungya* in Burma », *Indian Forest Records*, vol. 11, part 3, 1925.

11. Sans parler du déboisement massif de l'Inde conduit par les Anglais pendant le premier siècle de leur domination, décrit entre autres par H. CLEGHORN, *The forests and gardens of South India*, London, W.H. Allen, 1860, and E.A. SMYTHIES, *India's forest wealth*, London, Humphrey Milford, 1925. R.G. ALBION, *Forests and sea power*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1926, reste une étude classique des liens entre l'expansion britannique outre-mer et le déboisement.

britannique <sup>12</sup>. Dans le domaine de la sylviculture, il définit des systèmes d'évaluation et d'exploitation des forêts qui sont encore largement utilisés aujourd'hui. Fidèle à son passé universitaire, Brandis accorda également beaucoup d'importance à la recherche et la formation : il créa lui-même un collège forestier pour former le personnel subalterne, fit en sorte que les officiels de plus haut rang puissent recevoir une formation en Europe, et mit sur pied l'Institut de recherche forestière de Dehradun.

Dresser un bilan des aspects scientifiques et administratifs de l'héritage de Brandis nous entraînerait trop loin et dépasserait d'ailleurs nos compétences. C'est plutôt sa « sociologie » de la gestion des forêts qui nous intéresse ici, c'est-à-dire sa perception des contextes sociaux dans lesquels devait opérer en Inde la gestion publique des forêts. Sur ce plan, les vues de Brandis tranchent d'emblée sur celles des épigones, qui lui ont succédé à la tête de l'administration forestière. Ces exposés rétrospectifs de l'histoire de la foresterie indienne — en commençant par la relation officielle de E.P. Stebbing — opposent la gestion forestière « scientifique » pratiquée à l'initiative de l'État, au mode d'utilisation coutumier des forêts propre aux communautés rurales, qui a toujours été considéré comme irrationnel, non systématique et insoucieux du long terme. Affrontés à un barrage de critiques, les fonctionnaires forestiers d'aujourd'hui justifient de même le contrôle qu'ils exercent sur plus de 23% de la surface de l'Inde en alléguant qu'ils sont les seuls à posséder les capacités techniques et les compétences administratives nécessaires à la gestion des espaces boisés <sup>13</sup>.

Assurément, Dietrich Brandis partageait globalement cette foi (on pourrait même dire cette superstition) de professionnel, dans le statut scientifique d'une gestion axée sur l'entretien du rendement des forêts, et dans le caractère inévitable du contrôle de l'État. Ce qu'il ne partageait pas, c'est le scepticisme de ses collègues concernant le savoir de base des communautés rurales. Pour Brandis (contrairement à ce qu'avançaient des historiens issus du Département des forêts comme Stebbing), la gestion forestière étatique ne partait pas d'une table rase ; elle intervenait dans un système inexistant de contrôle et d'utilisation des ressources forestières.

Par exemple, Brandis exprima son admiration pour le vaste réseau des bois sacrés de l'Inde, qu'il qualifia, à plusieurs reprises, de « système traditionnel de protection forestière » et d'exemples de « foresterie indigène indienne ». Il avait lui-même trouvé des bois sacrés « protégés avec un soin extrême » dans

---

12. Par exemple, D. BRANDIS, *Suggestions regarding forest management in the Northwestern Provinces and Oudh*, Calcutta, Government Press, 1881, et *Suggestions regarding forest administration in the Madras Presidency*, Madras, Government Press, 1883.

13. E.P. STEBBING, *The Forests of India*, 3 vol., London, John Lane, 1922-1927 ; J.B. LAL, *India's forests : myths and reality*, Dehradun, Natraj Publishers, 1990. Cf. aussi la discussion intéressante de Louise Fortmann et Sally Fairfax, dans « American forestry professionalism and the Third World — some preliminary observations », *Economic and Political Weekly*, 12 août 1989.

de nombreux districts et dans pratiquement toutes les provinces de l'Inde britannique — depuis les Devara Kadus du Coorg dans l'Inde du Sud jusqu'aux bois sacrés du Mewar dans le Nord-Ouest. Tandis que la multiplicité de ces bois sacrés prouvait l'existence (pour utiliser une expression moderne) d'un système « décentralisé » de gestion forestière, Brandis observait également à l'autre bout de la chaîne des réserves forestières très bien gérées par les souverains indiens. Il fut particulièrement impressionné par les chefs du Rajasthan — tels que les princes de Bharatpur, Jaipur, Udaipur et Kishengarh — dont les réserves de chasse fournissaient à la fois du gibier à la noblesse et un approvisionnement permanent en fourrage et petit bois d'œuvre à la paysannerie. En réussissant à maintenir des brushwood, au prix de grands efforts, sous un climat aride, ces souverains Rajput, remarqua Brandis, avaient « donné un exemple dont les forestiers du gouvernement britannique feraient bien de s'inspirer »<sup>14</sup>.

C'est peut-être dans sa vision d'ensemble de la gestion forestière indienne que la foi de Brandis dans la capacité des institutions locales à gérer les forêts était la plus évidente. Tout en renforçant le contrôle de l'État sur les zones forestières de grande valeur, il proposait la création d'un vaste système de forêts communales à l'usage des villages. A travers une série de rapports et de mémoires, l'Inspecteur général des forêts (I.G.F.) essaya pendant plus d'une décennie de persuader le gouvernement colonial qu'un système solide de forêts villageoises était essentiel au succès à long terme de la foresterie d'État elle-même.

Le premier grand effort de Brandis dans ce sens remonte à 1868, soit quatre ans seulement après la création du Forest Department. Cette année-là, Brandis visita la province méridionale de Mysore, qui était alors sous administration anglaise, et qui devait revenir en 1881 à son souverain hindou. Il fit un rapport solidement argumenté suggérant la constitution de forêts villageoises dans ce territoire. Remarquant que la surface foncière des villages consistait pour plus de la moitié en terres cultivables et en friche, il proposa d'établir sur cette base un système de forêts de village dans au moins 52 des 83 *talukas* (arrondissements de districts) de Mysore, et présenta un plan de fonctionnement détaillé.

Une condition de réussite essentielle du projet de Brandis était l'inclusion dans les forêts villageoises de terrains de parcours pour les pacages. Ainsi,

---

14. D. BRANDIS, *Indian Forestry*, Woking, Oriental Institute, 1897, pp. 12-14; *idem*, *The Distribution of forests in India*, Edinburgh, Mcfarlane and Erskine, 1873, pp. 24-25; Brandis to Dr. James Brown, le 15 août 1881, dans *Forests*, B Progs. n° 30-32, septembre 1881, NAI. L'inspecteur général des Forêts manifesta également un intérêt ethnobotanique précoce pour les classifications indigènes d'arbres et de plantes. Il fit circuler une liste de noms locaux et invita « les jeunes fonctionnaires forestiers, qui ont plus de loisirs et de plus nombreuses occasions de le faire, d'entreprendre l'étude des noms des arbres et des buissons utilisés par les tribus du centre de l'Inde centrale ». Voir BRANDIS, *Suggestions regarding forest administration in the Central Provinces*, Calcutta, Government Press, 1876, appendice.

chaque forêt de village serait assez grande pour faire l'objet d'une gestion par rotation de coupes, les parcelles de coupe étant fermées au pâturage et au feu. Aucune portion de ces forêts villageoises serait mise en culture sans l'autorisation des services du Commissionner. L'idéal serait que chaque hameau possédât sa propre forêt, mais il serait nécessaire dans de nombreux cas de constituer des blocs à usage collectif de groupes de villages. Neuf espèces d'arbres de valeur commerciale particulière, y compris le santal et le teck, devaient être réservées à l'État.

Dans l'idée de Brandis, ces forêts pourraient fournir *gratuitement* aux villageois : du bois de feu pour l'usage domestique et pour la vente « par les pauvres par charges individuelles » ; du bois pour la fabrication des instruments agricoles et la confection et la réparation des charettes ; du bois, des bambous et du chaume pour la couverture des huttes, les sols et les clôtures ; des feuilles et des branches comme engrais ; et des pâturages, sauf dans les endroits fermés conformément au système de rotation qu'il préconisait. Contre paiement d'un droit modique, tout villageois pourrait se fournir en bois d'œuvre pour construire sa demeure, et les artisans locaux récolteraient leur matière première.

Selon le plan de l'I.G.F., la gestion de ces forêts devait être confiée à une administration parallèle, avec un agent forestier de village (village forester) pour chaque unité, un garde forestier (forest ranger) pour l'ensemble des forêts villageoises à l'échelle du taluk, et un garde forestier en chef (head forest ranger) pour le district entier — tous « natifs du pays » —, le dernier devant rendre compte à un conservateur adjoint des forêts. Apparemment, Brandis prévoyait que ce système serait financièrement autonome, les recettes des forêts villageoises subvenant à leur coût de gestion administrative, les surplus éventuel étant réinvestis dans l'amélioration des forêts elles-mêmes. De cette manière, les paysans seraient amenés graduellement à « s'intéresser à la conservation et l'amélioration de leurs forêts » <sup>15</sup>.

En expédiant son rapport au gouvernement de l'Inde, Brandis fit remarquer qu'il s'agissait de « la première d'une série de mesures » qu'il se proposait « de suggérer aux différentes provinces pour mieux utiliser et améliorer de vastes étendues de friches qui ne seraient pas incluses dans les forêts de l'État », c'est-à-dire en prélude à la proposition d'un système de forêts communautaires pour tout le pays <sup>16</sup>. En même temps, au Commissionner de Mysore, il présentait sa proposition dans le cadre général du développement de l'agriculture, notant que :

---

15. D. BRANDIS, « On the Formation of village forests in Mysore » (rapport du mois de mai 1868), dans *Forests*, Progs. n° 63-6, juin 1870, NAI. Sauf avis contraire, tous les renseignements donnés ci-après proviennent de ce document.

16. Brandis au secrétaire, P.W.D., 9 novembre 1869.

[...] l'art de l'agriculture au Mysore est plus avancé que dans beaucoup d'autres parties de l'Inde; une attention plus grande est accordée à l'irrigation, à l'enrichissement du sol, au travail de la terre, et dans une certaine mesure aussi, à la rotation des cultures; il ne semble pas déraisonnable de penser qu'on peut amener les paysans à faire un pas de plus, et à adopter, pour gérer leurs pacages et leurs friches, un système régulier de rotation qui contribuerait fortement, accompagné de quelques mesures complémentaires, à rendre ces terres plus productives <sup>17</sup>.

Le rapport de Brandis fut diffusé pour avis parmi les administrateurs des districts du Mysore. Un bon nombre d'entre eux, peut-être la majorité, se déclara favorable à la mise en place des forêts villageoises. Le seul Indien parmi eux suggéra même qu'un personnel de gestion séparé (comme celui qu'avait proposé Brandis) n'était pas nécessaire, car les paysans étaient capables de gérer les forêts par eux-mêmes. Le Deputy Superintendent de Bangalore, qui avait une grande connaissance de la botanique, de la géologie et de la société locales, alla lui aussi plus loin que Brandis en proposant qu'un conseil de représentants élus (un par village) soit constitué en tribunal forestier pour régler les conflits survenant dans la gestion des forêts villageoises <sup>18</sup>.

D'autres fonctionnaires s'opposèrent fortement au plan de Brandis, déclarant qu'il conduirait à une diminution des recettes de l'État tout en sapant les pouvoirs des administrateurs de district. Cette opposition invoqua également une version anticipée de la thèse de la « *Tragédie des communaux* ». Pour l'un de ces opposants : « les communautés villageoises du Mysore, dépourvues de cohésion et souvent divisées en factions par le système des castes, étaient inaptes à assumer les pouvoirs et incompétences pour remplir les fonctions que le plan [du D<sup>r</sup> Brandis] leur assignait ». Un autre déclara que le plan échouerait « par ce que tout homme qui cesserait un tant soit peu d'être contrôlé couperait tout ce dont il aurait besoin pour lui-même sans aucun égard pour les intérêts de ses voisins... » <sup>19</sup>.

Le Chief Commissioner du Mysore lui-même choisit de s'aligner sur ce dernier point de vue. Plutôt que de placer des forêts sous le contrôle des villageois, il recommanda que les forêts non réservées restent sous le contrôle de l'administration de l'impôt, qu'on mette en place des dépôts d'État pour la vente des produits de la forêt, et qu'on encourage les paysans à planter des arbres sur leurs exploitations. Le gouvernement de l'Inde donna son accord, affirmant — dans une déclaration typique des clichés coloniaux — que « les préjugés et rivalités des indigènes risqueraient d'être excités si des hommes de classes et de castes différentes se partageaient l'usage des mêmes forêts » <sup>20</sup>.

---

17. Brandis au secrétaire du Commissioner de Mysore, 22 mai 1868.

18. Voir B. Krishnaiengar, Dy. Supt., Kolar, au Supt., Nandidroog Div., 14 janvier 1869; J. Puckle, Dy. Supt., Bangalore, au Supt., Ashtragam Div., 16 février 1869.

19. L. Ricketts, Offg. Dy. Supt., Mysore, à Offg. Supt., Ashtagram Div., 16 février 1869; I.G. Cummings, Dy. Supt. Shimoga, au Supt., Nagar Div., 22 février 1869.

20. Chief Commissioner de Mysore au Secy., P.W.D., G.O.I., le 6 mai 1886; résolution n° 172 dans le Foreign Department, le 24 juin 1870.

Mais Brandis n'accepta pas ce jugement sans résistance. Revenant à la charge dans une nouvelle note, il reprit la question en détail et plaida de nouveau avec force pour la création de forêts villageoises. Il fit valoir que la constitution de telles forêts au Mysore serait pour les Britanniques une façon indirecte de garantir la satisfaction et la prospérité des agriculteurs une fois que le territoire serait revenu à ses souverains Wodeyar. (Il admit également, auprès des fonctionnaires de Mysore dont les vues étaient encore plus avancées que les siennes, que le contrôle du Forest Department pourrait être retiré à terme, les notables villageois assumant la responsabilité de la gestion des surfaces concernées.) Il attira avec insistance l'attention sur les systèmes de forêts communales qui fleurissaient en Europe, où les forestiers professionnels exerçaient une supervision technique sur les espaces forestiers gérés pour le bénéfice exclusif des villages et des bourgades. En Europe, écrivait-il :

de telles forêts communales sont une source de richesse pour des villes et des villages d'Italie, de France et d'Allemagne; ce type de propriété entretient une saine indépendance d'esprit au sein des communautés rurales, il leur permet de construire des routes, des églises, des bâtiments scolaires, et d'œuvrer efficacement pour le bien-être des habitants; les avantages qu'il y a à encourager le développement des terres en propriété communale, et à promouvoir leur bonne administration sont nombreux, et se révéleraient tout aussi importants dans de nombreuses régions de l'Inde qu'ils le sont en Europe <sup>21</sup>.

Cette évocation de parallèles européens ne donna pas pour autant gain de cause au plan de Brandis. Sans se laisser abattre, il revint sur le sujet lors d'une visite ultérieure au Mysore. Il espérait alors qu'au moins, à quelque date future, « les avantages de véritables forêts communales seraient reconnus non seulement au Mysore, mais dans toutes les parties de l'Inde où existent des communautés villageoises organisées », car il semblait « particulièrement souhaitable de renforcer l'ancienne organisation villageoise en garantissant la pérennité des terrains de parcours, des forêts et des friches, des communautés rurales et en les améliorant » <sup>22</sup>.

#### BRANDIS ET L'INDIAN FOREST ACT DE 1878

A plus d'un égard, la discussion des propositions de Brandis concernant le Mysore préfigurait le grand débat qui se développa peu après, au sein de l'appareil colonial et qui conduisit à la promulgation en 1878 de l'*Indian Forest Act*,

---

21. Note sur « Village forests, Mysore », par D. Brandis, le 28 mai 1870.

22. « Memorandum by D. Brandis, I.G.F., on the district scheme of Mysore », le 1<sup>er</sup> juin 1874, dans *Forests*, B Progs. n° 12-15, juin 1874, NAI.

loi majeure visant à la projection des espaces forestiers de l'Inde entière et à l'extension du contrôle de l'État sur les forêts. Cette loi, à quelques petites modifications près, est toujours en vigueur aujourd'hui <sup>23</sup>.

Dans cette controverse, trois écoles principales apparurent. La première prenait le parti d'un contrôle *total* de l'État sur *toutes* les régions forestières. Son avocat principal, B.H. Baden-Powell, appuyait son argumentation sur une interprétation très sélective et juridique de l'histoire indienne, selon laquelle les souverains « orientaux » (qui n'étaient guère plus, aux yeux de Baden-Powell, que des « despotes orientaux ») avaient le droit de disposer des forêts et des friches comme ils l'entendaient, droit dont leurs successeurs britanniques avaient hérité. La position de Baden-Powell fut largement suivie par les forestiers, qui préconisaient semblablement un système de contrôle étatique massif considéré comme le seul moyen d'endiguer les intérêts personnels et les vues à court terme <sup>24</sup>.

La position opposée, tenue principalement par le gouvernement de Madras, rejetait totalement l'intervention de l'État, en partant de l'idée que les tribaux et les paysans devraient exercer un contrôle complet sur les espaces forestiers. Un membre particulièrement influent du *Board of Revenue* (ministère des Impôts) de Madras alla jusqu'à suggérer que l'État n'avait aucun droit sur les terres non cultivées, qui étaient toujours « la propriété du village par droit et non par privilège ». Et comme dans la province de Madras, « pratiquement toutes les friches et les forêts se trouvaient à l'intérieur des limites des villages », l'État ne pouvait jouer, au mieux, qu'un rôle subalterne dans la gestion des zones forestières <sup>25</sup>.

Rejetant ces deux extrêmes, Brandis se fit, quant à lui, l'avocat d'une prise de contrôle *restreinte* des forêts par l'État. Il justifia cette position médiane à la fois du point de vue de l'équité (respect des droits traditionnels des villages) et de l'efficacité, cette voie étant la seule praticable. Il pressa ainsi l'administration de « délimiter comme forêts d'État, dans les zones forestières de valeur, les blocs les plus vastes et compacts qu'on pût trouver sur lesquels n'existait aucun droit de personne privée », tout en laissant les zones résiduelles, moins étendues mais mieux situées pour l'approvisionnement des communautés villageoises, sous le contrôle de celles-ci. Il espérait en fin de compte la création de trois grandes catégories de propriétés forestières, comme dans le modèle européen : les forêts d'État, les forêts des villages et autres communautés, et les

---

23. Ce passage reprend largement Ramachandra GUHA, « An Early environmental debate : the making of the 1878 Forest Act », *Indian Economic and Social History Review*, vol. 27, n° 1, 1990, qui peut être consulté pour de plus amples renseignements.

24. Voir particulièrement B.H. BADEN-POWELL, « On the defects of the existing Forest Law (Act XIII of 1865) and proposals for a new Forest Act », in B.H. BADEN-POWELL and J.S. GAMBLE (eds.), *Report of the Proceedings of the Forest Conference, 1873-1874*, Calcutta, Government Press, 1875.

25. Voir en particulier *Forests*, Progs. n° 1052, mars 1879, NAI; et *Legislative Department A Progs.* n° 43-142, mars 1878, NAI.

forêts privées. La propriété d'État devait être restreinte, déclara l'I.G.F., à cause du « faible effectif de forestiers expérimentés et vraiment utiles » dont disposait le service des forêts colonial, et pour respecter les désirs de la population locale. Car « la difficulté de rendre effectifs les droits et privilèges forestiers sur des régions limitées et bien définies est temporaire et disparaîtra bientôt, tandis que les inconvénients pour les habitants du maintien de restrictions sur toute la surface de vastes régions forestières seront permanentes, et iront en s'aggravant avec la croissance de la population »<sup>26</sup>.

Une fois de plus, les vues de Brandis furent repoussées, et le *Forest Act* de 1878 fut résolument fondé sur les propositions de Baden-Powell. Dans les années qui suivirent, cette législation servit de base à la constitution d'immenses zones de forêts d'État (celles-ci couvrant aujourd'hui 23% de la surface du pays) strictement contrôlées et réglementées par le *Forest Department*. Cette loi contenait bien une disposition prévoyant la constitution de forêts de village, mais le gouvernement n'utilisa pas cette option sauf dans un ou deux cas isolés, la clause restant donc (selon le mot d'un I.G.F. ultérieur) « lettre morte »<sup>27</sup>.

#### BRANDIS APRÈS L'INDE

Durant le débat à propos du *Forest Act*, le supérieur immédiat de Brandis, le secrétaire à l'Agriculture, remarqua avec quelque acidité que les vues de l'I.G.F. « concernant les droits des tribus aborigènes, les forêts villageoises, etc. sont à mon avis clairement en avance sur les miennes et *a fortiori* sur celles du gouvernement de l'Inde »<sup>28</sup>. De fait, plus d'un siècle s'est écoulé depuis ce jugement et les vues de Brandis concernant les droits forestiers des communautés sont restées nettement en avance sur celles des gouvernements successifs de l'Inde, qu'ils soient coloniaux ou démocratiques.

Qu'est-ce donc qui fit émettre à Brandis des vues aussi étonnamment différentes de celles que tenaient ses pairs dans l'appareil colonial et que les forestiers ont partagé constamment depuis ? Bien qu'une explication complète soit impossible si longtemps après, on peut avancer plusieurs raisons. D'abord, Brandis était issu d'une nation qui n'avait pas encore acquis d'empire outre-

---

26. Voir notamment D. BRANDIS, « Explanatory memorandum on the draft Forest Bill », 3 août 1869, dans *Forests*, B Progs. n° 37-47, décembre 1875, NAI; D. BRANDIS, *Memorandum on the forest legislation proposed for British India (other than the Presidencies of Madras and Bombay)*, Simla, Government Press, 1875.

27. Voir B. RIBBENTROP, *Forestry in British India*, Calcutta, Government Press, 1900.

28. Note de A.O. HUME, 19 août 1874, dans *Forests*, Progs. n° 43-55, mars 1875, NAI. C'est ce même Hume qui a aidé en 1885 à mettre sur pied le Congrès national indien.

mer, et il pouvait donc croire (à la différence de Baden-Powell et de ses semblables) que les droits forestiers des villageois indiens étaient analogues à ceux des paysans européens. Du point de vue personnel, plusieurs indices révèlent chez lui un intérêt pour la réforme sociale assez exceptionnel pour son époque et son milieu. Il avait hérité de sa mère un goût précoce pour le travail social et, durant sa retraite en Allemagne, il continua à travailler activement avec des clubs d'ouvriers <sup>29</sup>. En même temps, d'un point de vue théorique, Brandis avait une appréciation bien plus fine que les autres fonctionnaires coloniaux de la façon dont, surtout dans le contexte indien, les produits de la forêt étaient vitaux pour la stabilité de l'économie agraire. Enfin, l'enthousiasme de Brandis pour la gestion communautaire des forêts procédait d'une conscience aiguë des conséquences néfastes — en termes d'agitation rurale — que pouvait entraîner une mainmise trop complète de l'État sur les forêts.

Que ce soit pour des raisons intellectuelles, tactiques ou biographiques, Brandis défendit cette idée d'un réseau national de forêts villageoises avec une remarquable constance. Comme il le remarqua peu après avoir abandonné le poste d'I.G.F., la gestion systématique des forêts était en Inde « comme une plante d'origine étrangère, et le but devait être de l'acclimater ». Du point de vue social, ce processus « d'indigénisation » pourrait être accompli en encourageant les chefs locaux, les grands propriétaires, et particulièrement les communautés villageoises, à développer et protéger les forêts pour leur propre usage. En dernier ressort, le gouvernement devait prendre l'initiative, et ici Brandis attira vivement l'attention sur les avantages énormes que l'on pourrait tirer d'un système de forêts communales. « Non seulement ces forêts fourniront en permanence à la population le bois dont elle a besoin et la nourriture de son bétail à un coût nul pour l'État, écrivit-il, mais elles contribueront beaucoup, si elles sont bien gérées, au sain développement des institutions municipales et du gouvernement des communautés locales par elles-mêmes » <sup>30</sup>.

Treize ans plus tard, Brandis revint à son sujet dans un essai extraordinaire, où il recommandait d'employer beaucoup plus d'Indiens aux divers échelons de l'administration forestière. Longtemps après qu'il eût coupé tout lien formel avec l'Inde britannique, Brandis continua à être profondément préoccupé par le désir que la gestion indienne des forêts cesse d'avoir « le caractère d'une plante exotique, ou d'une institution étrangère artificiellement entretenue ». Cette préoccupation faisait partie intégrante de sa vision démocratique globale de la gestion forestière du sous-continent. Il suggéra ainsi d'envoyer les forestiers « indigènes » qui se distinguaient étudier le système forestier en vigueur en Allemagne. Brandis avait notamment en tête leur formation dans le domaine

---

29. Cf. HESSMER, *op. cit.*, pp. 6, 329, etc.

30. D. BRANDIS, « The progress of forestry in India », *Indian Forester*, vol. 10, n° 11, novembre 1884, pp. 503-510.

social, autant que dans celui de la sylviculture. Comme il le nota en conclusion de son essai, les forestiers indiens envoyés en Allemagne :

se rendront compte que les villages qui possèdent des forêts communales bien gérées sont prospères, même s'ils se plaignent de temps à autre des restrictions qu'un bon système d'administration ne peut manquer d'imposer. *Ce que les forestiers indiens apprendront dans ce domaine en Allemagne leur sera vraiment utile en Inde* <sup>31</sup>.

Peut-être à cette date Brandis désespérait-il de voir les fonctionnaires britanniques en Inde prendre au sérieux ses propositions concernant la constitution de forêts villageoises <sup>32</sup>. De là cette approche indirecte, selon laquelle les forestiers indiens formés en Europe seraient mieux à même de percevoir les bienfaits des forêts communales. Mais les forestiers indiens (formés en Allemagne ou non) se sont montrés pour la plupart hostiles à toute idée d'encourager les communautés locales à gérer la forêt pour leur propre usage. C'est ce monopole territorial et l'indifférence aux besoins des communautés rurales qui ont fait du Département indien des forêts l'objet de critiques incessantes ces dernières années.

Certains changements, lents mais significatifs, ont pourtant résulté de ce débat contemporain sur la gestion des forêts en Inde. Dans des villages éparpillés partout dans le pays, des organisations non gouvernementales ont beaucoup travaillé pour implanter le sens de la propriété collective des petites surfaces de bois et de pâtures qui échappent encore au contrôle de l'État. En même temps, dans le vaste domaine des forêts de l'État, des innovations radicales ont été tentées au Bengale occidental — par exemple la constitution de centaines de comités de protection des forêts villageoises sur des terres d'État gérées selon un principe paritaire par le *Forest Department* et les villages environnants. On commence à essayer d'étendre l'expérience du Bengale occidental à d'autres régions forestières de l'Inde.

Incontestablement, ces efforts pour renverser ou atténuer le monopole de l'État sur la propriété, la protection et la gestion des forêts constituent une rupture significative par rapport aux tendances passées. Plus profondément toutefois, ces efforts contemporains vers la foresterie communautaire et la co-gestion des forêts par l'État et les villageois ne font que réinventer une tradition plus ancienne, dont l'origine est associée au travail du fondateur du Département indien des forêts. En cette fin du XX<sup>e</sup> siècle, comme à la fin du

---

31. D. BRANDIS, « Indian forestry : the extended employment of natives », *The Imperial and Asiatic Quarterly Review*, avril 1897, particulièrement pp. 255-256. (C'est nous qui soulignons.)

32. Rappelons à ce sujet — car cela ne manque pas d'intérêt — qu'un chimiste agricole qui avait visité l'Inde quelques années auparavant avait vivement critiqué l'orientation extrêmement commerciale du *Forest Department*, et recommandé plutôt de créer des « Fuel et Fodder Reserves » (des réserves de bois de combustible et de pâtures) au service de la population rurale. Voir J.A. VÆLCKER, *Report on Indian agriculture*, Calcutta, Government Press, 1893.

XIX<sup>e</sup> siècle, un mouvement s'est développé en faveur de la création d'un système de participation démocratique dans l'administration des forêts, fondé non pas sur un antagonisme mutuel, mais sur une association véritable entre l'État et ses sujets (ou, dans ce cas présent, les citoyens). Ainsi, la vision de la gestion forestière indienne formulée par Dietrich Brandis, si abruptement mise de côté à la fin du siècle dernier, peut encore finir par prévaloir.

Ramachandra GUIHA  
(Nehru Memorial Museum and Library)

### RÉSUMÉ

Cet article expose les conceptions de l'Allemand Dietrich Brandis, le fondateur du Service des forêts de l'Inde britannique (*Indian Forest Department*) en matière d'organisation de la gestion forestière. Brandis fut nommé Inspecteur général des forêts par le gouvernement de l'Inde en 1862, et occupa ce poste pendant dix-neuf ans. Il défendit avec constance l'idée que le contrôle de l'État sur les forêts devait être limité aux zones d'exploitation commerciale prioritaires, et que la gestion des forêts villageoises devait être laissée aux communautés rurales. Ses vues furent combattues avec succès par les tenants de la doctrine opposée, qui préconisaient le contrôle de l'ensemble des espaces forestiers par l'État, et l'établissement de réglementations contraignantes tendant à priver les populations locales du libre usage de leurs forêts. C'est cette doctrine qui inspira l'*Indian Forest Act* promulgué en 1878. Les dispositions de ce texte, pour l'essentiel, sont toujours en vigueur dans l'Inde aujourd'hui. Les graves inconvénients qu'il présente pour les populations ont néanmoins récemment conduit, à travers de multiples initiatives locales dispersées, à une résurgence de la conception de la gestion communautaire décentralisée des forêts formulée il y a un siècle par Brandis.

### SUMMARY

This article is about the ideas of Dietrich Brandis, the first Inspector General of Forests of British India, and the founder of the Indian Forest Department, regarding forest management and the regulation of forest use. Brandis was appointed as IGF in 1862 and held the post for 19 years. His view was that State control over the forests should be limited to forest areas of high commercial value, the management of the rest being left to the village communities in the form of Village Forests. But the prevailing view among the colonial officials was in favour of an extensive State monopoly of forest control combined with a strict regulation of forest use by the local people. It is this view which was embodied in the *Indian Forest Act* of 1878, which is still in force today. The hardships which the local populations have to face on this account have however stimulated local initiatives in a great many places in recent times, and through these the century-old views of Dietrich Brandis are now regaining ground in India.