



HAL
open science

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation pendant le New Deal

Gelareh Djahansouz-Yvard

► **To cite this version:**

Gelareh Djahansouz-Yvard. Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation pendant le New Deal. *Cynos, Lirces - université Côte d'Azur*, 2014, Frederick Law Olmsted (1882-1903) et le park movement américain et Les années Roosevelt (1932-1945), 30 (2), pp.91-109. halshs-03118578

HAL Id: halshs-03118578

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03118578>

Submitted on 27 Jan 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation pendant le *New Deal*

Gelareh Yvard-Djahansouz

Université d'Angers

« Les hommes et la nature doivent travailler la main dans la main. Le déséquilibre des ressources naturelles provoque un déséquilibre dans la vie des hommes. » Franklin D. Roosevelt

Use of Our Natural Resources, message au Congrès des États-Unis, 4 janvier 1935.

FRANKLIN DELANO ROOSEVELT est élu à une forte majorité le 8 novembre 1932, à l'un des moments les plus critiques de l'histoire américaine, sur la promesse d'un nouveau programme de redressement économique. Le *New Deal* doit sortir le pays d'une des crises les plus importantes aux États-Unis. Grâce à sa politique réformiste et interventionniste, qu'il met en œuvre afin de lutter contre la pauvreté et d'aider les victimes de la crise, le trente-deuxième président des États-Unis est réélu en 1936, puis en 1940, et à nouveau en 1944. Il va diriger le pays pendant plus de trois mandats successifs et meurt d'une hémorragie cérébrale au début de son quatrième mandat, en avril 1945.

Immédiatement après son élection, Roosevelt lance des réformes monétaires et des programmes de grands travaux afin de résorber le chômage. Il introduit aussi le principe d'intervention de

l'État fédéral dans les affaires économiques et sociales du pays. Bien que Roosevelt se considère comme un amoureux de la nature, un conservationniste et un défenseur de l'environnement, sa politique du *New Deal* a surtout mis l'accent sur les questions économiques et le bien être du peuple américain, marqué par une approche pragmatique des questions politiques. Afin de comprendre le point de vue de ce président, il est important de garder à l'esprit les défis économiques et internationaux auxquels il a dû faire face durant ses différents mandats.

Les écologistes ont souvent critiqué le point de vue utilitariste et anthropocentrique de Roosevelt et ils ne lui ont pas toujours donné la reconnaissance qu'il mérite pour sa contribution à la conservation des ressources naturelles aux États-Unis. Néanmoins, la présidence de Roosevelt et sa vision ont eu un impact sans précédent sur l'environnement américain en encourageant le « développement durable » des ressources naturelles. Ses efforts en matière de conservation ont donné naissance à plusieurs projets phares du *New Deal*. Cet article tentera de montrer que malgré son approche utilitariste, il a contribué d'une manière significative à la conservation et à la gestion des ressources naturelles aux États-Unis. On s'efforcera de prendre en considération l'origine et l'ensemble de la carrière de Roosevelt, afin de mieux comprendre les politiques qu'il a mises en œuvre pendant le *New Deal*. La première partie de cet article sera consacrée à l'étude de la pensée conservationniste de Franklin Delano Roosevelt tout au long de sa carrière politique, d'abord en tant que sénateur de l'État de New York, ensuite en tant que gouverneur de New York et, enfin, en tant que président des États-Unis. Pendant sa présidence, un grand nombre de lois et de mesures ont été adoptées dans le domaine de la conservation, ce qui montre à quel point le président des États-Unis a réussi à réorienter la politique intérieure, même en période de crise. La deuxième partie sera consacrée à l'étude de quelques projets phares adoptés sous la direction de Roosevelt pendant le *New Deal*, dans le domaine de la foresterie. On étudiera l'impact du *Civilian Conservation Corps* (CCC), du *Soil Conservation Service* (SCS) et de la *Tennessee Valley Authority* (TVA). On s'intéressera finalement à la politique de Roosevelt et de ses collaborateurs concernant la gestion des terres publiques, notamment en ce qui concerne la création et la protection des parcs nationaux et la gestion du *National Park Service*.

Rôle de la conservation de la nature dans sa carrière politique

Roosevelt a toujours manifesté un intérêt marqué pour l'environnement, ainsi qu'un attachement à la terre et à ses ressources. Fils unique d'une famille aisée de New York, son intérêt pour la protection de la nature remonte à son enfance, qu'il passe dans son domaine familial, situé à Hyde Park, près de la rivière Hudson, à mi-chemin entre la ville de New York et Albany, capitale de l'État. Il apprend dès sa plus tendre enfance à aimer la nature et à protéger les arbres dans sa propriété familiale. Cette expérience de jeunesse influencera sa politique tout au long de sa vie. Il s'ouvre aux vertus de la gestion de la terre et se montre sensible à la puissance régénératrice de la nature, notions qui resteront au cœur de sa politique de conservation. Il éprouve un intérêt profond pour la terre. L'importance des arbres et de l'eau pour les êtres humains restera au centre de ses préoccupations jusqu'à la fin de sa vie. Contrairement à son cousin lointain, Theodore Roosevelt, qui avait une vision plus romantique de la nature, Roosevelt a une approche pragmatique et anthropocentrique de la question des ressources naturelles. Sa lutte pour la conservation des ressources naturelles est partie intégrante de son combat politique contre les maux sociaux et économiques de la Grande Dépression. Les politiques qu'il instaure mettent l'accent sur la planification environnementale. De plus, ses nouveaux projets de conservation sont établis pour lutter en même temps contre le chômage.

Issu d'une famille aisée d'origine hollandaise, il pratique de nombreux sports de plein air, tels que l'équitation, le polo et l'aviron, ce qui lui permet de développer son amour de la nature. Après des études dans un établissement privé prestigieux, Groton College, il entre à l'université de Harvard. C'est à cette époque que son cousin républicain progressiste, Theodore Roosevelt, accède à la Maison Blanche. Malgré l'admiration que Franklin D. Roosevelt porte à ce dernier, qui devient son modèle politique dans certains domaines tels que celui de la conservation, il s'inscrit au Parti démocrate et devient éditeur d'un journal étudiant, le *Harvard Crimson*. Il s'engage alors dans une carrière juridique, passe l'examen du barreau et commence à travailler en 1908 pour *Ledyard and Milburn*, un cabinet prestigieux à Wall Street, avant de se tourner vers la politique.

En 1910, Roosevelt est élu au Sénat de l'État de New York, à Albany, pour le Parti démocrate où il s'efforce de promouvoir l'agriculture et la cause de la conservation et de la protection des

ressources naturelles. Dès cette époque, il se distingue grâce à ses préoccupations écologiques et réformistes. En tant que sénateur à l'assemblée législative de l'État de New York, la passion de Roosevelt pour la terre et les forêts le conduit à proposer des projets de loi pour aider les agriculteurs en mettant en place des coopératives et leur fournir des prêts à faible taux d'intérêt, avec la création des banques de crédit agricole.

Représentant une région essentiellement rurale de l'État, Roosevelt devient le président du *Forest, Fish and Game Committee* au Sénat de New York. Il présente plusieurs projets de loi visant à réglementer la pêche et la chasse. Il propose le projet de loi Roosevelt–Jones (projet de loi numéro 92), qui exige l'inspection des forêts privées ainsi que la réglementation et le reboisement obligatoire des zones forestières de l'État de New York. L'opposition des industries du bois étant forte, Roosevelt invite son mentor, Gifford Pinchot, premier chef du Service des forêts des États-Unis (*US Chief Forester*) et proche collaborateur de Teddy Roosevelt, à témoigner devant la commission du Sénat. Bien que le projet fasse appel à certains électeurs de la classe moyenne dans son district (26^e district de l'État de New York), il n'est pas accepté par les patrons de Tammany Hall à New York. Par la suite, Roosevelt présente deux autres projets de foresterie, en encourageant le reboisement des terres forestières privées et le contrôle des feux de forêt. Dans le Sénat de New York, il s'oppose régulièrement aux patrons de Tammany et acquiert ainsi une reconnaissance nationale en tant que démocrate progressiste.

Roosevelt soutient Woodrow Wilson, démocrate progressiste, lors des élections présidentielles de 1912. Au cours de l'administration Wilson, il est nommé secrétaire-adjoint de la Marine¹. En 1920, lors de la convention nationale du parti démocrate, le gouverneur de l'Ohio, James M. Cox, candidat démocrate aux élections présidentielles, le choisit comme candidat à la vice-présidence. Roosevelt fait de la conservation un enjeu important pendant cette campagne électorale, mais il perd les élections et est finalement battu par le républicain Warren Harding. La carrière politique de Roosevelt est interrompue en 1921, lorsqu'il contracte une maladie qui le laisse partiellement paralysé pour le reste de sa vie.

¹ Son cousin Theodore Roosevelt avait occupé le même poste dans l'administration de McKinley.

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

En 1928, il est élu gouverneur de New York, où il poursuit le programme libéral d'Al Smith. En octobre 1929, lorsque le marché boursier s'effondre, provoquant le chômage et la fermeture des banques, Roosevelt devient partisan d'une forte intervention de l'État et d'une réglementation fédérale marquée. En tant que gouverneur de New York de 1929 à 1933, il accorde une attention particulière à la conservation des sols et à la sylviculture. Il fait une campagne de reboisement et de conservation des sols et envoie des milliers d'hommes pour travailler dans les forêts de New York afin d'y planter des arbres. Roosevelt signe le *State Reforestation Act* en 1929, autorisant l'État de New York à acquérir des terres agricoles abandonnées. Pendant cette période, il supervise personnellement la gestion et le reboisement de sa propriété familiale, à Hyde Park. Sa vision écologiste est formulée dans son message devant la législature de New York en janvier 1931, celui-ci ayant pour but de mettre en place une politique foncière pour l'État dont il est le gouverneur. Roosevelt souligne que sur les douze millions d'hectares de terres de l'État, onze millions d'hectares sont des zones rurales et non industrielles, plus de sept millions d'hectares étant des terres agricoles. Roosevelt demande alors une étude pour améliorer l'utilisation des terres à New York en identifiant celles qui étaient les meilleures pour l'agriculture et celles qui étaient plus propices à la sylviculture.

Une autre conception conservationniste qu'il défend en tant que gouverneur concerne la mise en place d'un programme de construction de barrages le long du fleuve Saint-Laurent, le but d'un tel projet étant de développer l'énergie hydroélectrique et, en même temps, de donner des emplois aux jeunes de l'État pour réduire le chômage. La législature de New York autorise également le gouverneur à créer la *Temporary Emergency Relief Administration* (TERA) sous la direction d'Harry Hopkins, avec un budget de vingt millions de dollars. Le but est de mettre de jeunes chômeurs en bonne santé au travail dans les forêts de l'État, ce qui servira de précédent pour les futures politiques du *New Deal*. Cette double préoccupation, à la fois écologique et sociale, sera présente dans toutes les mesures conservationnistes qu'il mettra en place par la suite en tant que président des États-Unis.

Lors de son investiture en 1932, le Parti démocrate choisit Roosevelt, qui est devenu une personnalité très populaire grâce à ses initiatives en matière économique, écologique et sociale, lorsqu'il était

gouverneur de New York. Le candidat choisit comme colistier le favori de l'aile conservatrice du parti, John Nance Garner, qui restera son vice-président jusqu'en 1941. Il lance le *New Deal* en s'adressant aux laissés-pour-compte de la société américaine, en particulier aux pauvres, aux ouvriers et aux minorités ethniques (politique dite du « *forgotten man* »). Lors de sa campagne présidentielle, Roosevelt plaide pour une intervention fédérale massive, dans des projets de travaux publics, de reboisement, de baisse des tarifs et de réglementation des valeurs mobilières. Dans son discours d'investiture présidentielle lors de la Convention nationale des démocrates à Chicago, le 2 juillet 1932, Roosevelt propose le reboisement de millions d'hectares de terres publiques tout en créant des emplois. Durant sa campagne présidentielle, il parcourt 50 000 kilomètres et, le 8 novembre 1932, il remporte 57% du vote populaire ainsi que le collège électoral dans 42 États (sur 48 États à l'époque), et bat son adversaire, le président sortant, Herbert Hoover. Dans son discours inaugural, sa préoccupation pour la conservation des ressources naturelles est très présente. « La nature offre plus que jamais ses ressources, que les efforts de l'homme ont contribué à multiplier. L'abondance est à portée de main [...] » (Roosevelt, 4 mars 1933).

La législation du *New Deal* permet de mettre en évidence les compétences de Roosevelt en tant que législateur en chef. Au cours des cent premiers jours de sa présidence, Roosevelt fait adopter par le Congrès de nombreuses lois en matière de conservation. Dès qu'il entre en fonctions, le 4 mars 1933, il décide de reproduire au niveau national une administration fédérale inspirée du *Temporary Emergency Relief Act* de New York. Ainsi, en mai 1933, le Congrès fait voter la *Federal Emergency Relief Act* (FERA). Roosevelt demande à son ami et conseiller à New York, Harry Hopkins, de venir à Washington DC pour diriger cette administration fédérale, avec un budget de trois milliards de dollars destinés à créer des emplois financés par l'État, la plupart dans des zones rurales, notamment dans l'ensemble des forêts du pays. Hopkins, qui est devenu l'un des plus proches conseillers de Roosevelt, supervisera également d'autres projets du *New Deal*, comme la *Civil Works Administration* (CWA) de novembre 1933 à Mars 1934, politique destinée à créer 4 millions d'emplois. Hopkins dirige également la *Works Progress Administration* (WPA), créée en 1935 afin de remplacer la CWA jusqu'en 1943. La *Works Progress Administration* offre huit millions

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

d'emplois afin de promouvoir la conservation des ressources naturelles. D'autres mesures importantes pour la conservation qui sont votées durant le *New Deal* comprennent la mise en place d'administrations fédérales clés telles que le *Civilian Conservation Corps* (CCC), le *Soil Conservation Service* (SCS) ou encore la *Tennessee Valley Authority* (TVA), pour n'en nommer que quelques-uns. Ces organismes conservationnistes fédéraux emploient des millions d'Américains au chômage pour planter des arbres, construire des barrages, faire des travaux destinés à empêcher les inondations, promouvoir l'agriculture et fournir de l'électricité dans les zones rurales les plus pauvres.

De la foresterie à l'agriculture

L'intérêt manifesté par Roosevelt pour les questions environnementales est né de son engagement personnel et de sa passion pour la nature et les activités de plein air. Son engagement dure tout au long de sa carrière. Roosevelt lie sa politique sociale et économique au bien-être écologique des Américains, à un moment où la dégradation de l'environnement est associée à la Grande Dépression. Grâce à la protection des parcs et des forêts, la création de nombreux organismes fédéraux et le vote de centaines de nouvelles lois, Roosevelt crée un cadre juridique et institutionnel qui sera favorable au développement du mouvement écologique des années soixante et soixante-dix.

En tant que président des États-Unis, Roosevelt, qui se considère comme un « arboriculteur » et un « forestier », adopte le rôle de « Forestier en chef ». Dans son discours d'investiture à Washington D.C. le 4 mars, 1933, il déclare : « Nous devons ... nous efforcer d'assurer une meilleure utilisation des terres à ceux qui sont les plus capables de les exploiter. »

Il souhaite utiliser son pouvoir exécutif afin de mettre en place une politique de reboisement des forêts. Lorsqu'il prend ses fonctions, la quasi-totalité des forêts nationales sont dans l'Ouest du pays. Roosevelt est à l'origine d'un développement majeur du Service des forêts. Il ajoute huit millions d'hectares de terres forestières dans l'Est, le Midwest et le Sud. Roosevelt avait une foi profonde dans les vertus des espaces naturels. Comme il le déclare aux gouverneurs des États : « Les forêts sont les poumons de notre pays, elles purifient l'air et donnent une nouvelle force à notre peuple. » (Roosevelt, 1937) Il

apprend à tout connaître sur les variétés d'arbres à Hyde Park. En 1911, à l'âge de 28 ans, Roosevelt prend en main la gestion de Hyde Park. Ce domaine appartenait à sa famille depuis le XIX^e siècle et il avait été géré jusqu'alors par sa mère, Sara Delano. Il prend conscience de la dégradation naturelle du domaine et remarque l'apparition de ravines sur des terres auparavant riches où les récoltes de fruits et de légumes avaient été abondantes. Ainsi fait-il l'expérience de la dégradation de l'environnement et de ses ressources. Il décide alors d'acheter les terrains environnants et demande au département de sylviculture de l'université de Syracuse de mettre en place un programme de reboisement dans son domaine dans l'espoir de pouvoir un jour recultiver le maïs. Il décide de planter plusieurs milliers d'arbres chaque année à partir de 1912 (sauf entre 1919 et 1923, lorsqu'il est membre du cabinet de Wilson, à Washington D.C.). Pendant les années 1910, il se décrit comme arboriculteur, occupation en laquelle il voit à la fois un métier et une activité économique. À partir de 1929, il recrute Nelson Brown, professeur de sylviculture à l'université de Syracuse, pour gérer et améliorer ses forêts à Hyde Park. Dans les années 1930, il décide d'accroître les plantations d'arbres, passant d'environ 20 000 à 55 000 par an. À titre d'exemple, en 1933, l'année où Roosevelt met en place le CCC, il fait planter plus de 36 000 arbres. Nelson Brown estime qu'à sa mort, en 1945, il en avait planté plus de 500 000 appartenant à trente-deux espèces différentes, telles que l'épicéa, le sapin, le pin, ou encore le peuplier, son arbre favori. Indépendamment du fait qu'elles pouvaient constituer une source importante d'activité économique, les forêts de Hyde Park étaient aussi une source de loisirs pour Roosevelt. Ne pouvant plus sillonner son domaine à cheval en raison de sa paralysie, il fait construire un réseau de 30 000 kilomètres de routes dans son domaine afin de pouvoir s'approcher de ses arbres dans sa Ford décapotable, ce qui lui donne une mobilité et une autonomie de mouvement, malgré son handicap. Lors de ses visites à Hyde Park, il fait des promenades en voiture dans son domaine deux fois par jour.

L'engagement écologique de Roosevelt est même plus important que celui de Theodore Roosevelt, car son impact est plus durable. Mais il ne faut pas négliger le rôle de ses conseillers, notamment celui de son célèbre *Brain Trust*, composé à la fois d'universitaires tels que Raymond Moley, Rexford Tugwell, et Adolf Berle, ou d'hommes politiques tels que Samuel Rosenman, rédacteur de ses discours, ou encore Harry Hopkins. Dans le domaine de la conservation, il

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

s'entoure à la fois de démocrates et de républicains. Lorsque Roosevelt devient président, le mouvement de conservation est principalement composé de membres du parti républicain. De nombreux écologistes célèbres du début du XX^e siècle appartiennent à ce parti, même si beaucoup d'entre eux rejoignent les rangs des démocrates dans les années 1930. Le directeur exécutif de la *National Audubon Society*, John Baker, et son directeur, Kermit Roosevelt (fils de Theodore Roosevelt) sont tout deux républicains, de même que William P. Wharton, président de la *National Parks Conservation Association* (NPCA) de 1935 à 1953, qui est également membre du conseil d'administration de la *National Audubon Society*. Le gouverneur républicain de la Pennsylvanie, Gifford Pinchot, a beaucoup d'influence sur Roosevelt et l'incite à acheter de zones boisées privées afin de les transformer en forêts nationales. Nelson Brown, conseiller de Roosevelt pour Hyde Park dans le domaine de la sylviculture, est également républicain. En fait, Roosevelt lui-même avait déjà voté pour le Parti républicain en 1904, à l'occasion de l'élection de Theodore Roosevelt, son cousin, alors qu'il avait pour la première fois la possibilité de s'exprimer dans une élection.

Il ne faut pas oublier non plus l'influence de Harry Hopkins, l'un de ses plus proches conseillers, dans la création du *Civilian Conservation Corps* (CCC), qui selon les mots de Roosevelt lui-même en mars 1933 devant les Congrès des États-Unis a pour but de conserver nos ressources naturelles (« *conserve our precious natural resources* »). Roosevelt déclare devant le Congrès le 21 mars 1933 :

Je propose de créer une force civile de conservation dont le travail simple n'interférera pas avec l'emploi normal. Il se bornera à la sylviculture, à la prévention de l'érosion des sols, à la lutte contre les inondations et à des projets similaires ... Nous pouvons prendre une vaste armée de ces chômeurs et les mettre dans un environnement sain. Nous pouvons éliminer, dans une certaine mesure au moins, la menace que leur oisiveté subie apporte à leur stabilité spirituelle et morale. (Roosevelt, 21 mars, 1933)

Surnommé « *Roosevelt's Tree Army* », le *Civilian Conservation Corps* sera une réussite majeure du *New Deal*. Entre 1933 et 1942, ce programme emploie, durant un minimum de six mois, trois millions de jeunes américains âgés de 18 à 26 ans qui doivent être en bonne santé physique. Ceux-ci reçoivent un salaire de 30 dollars par mois pour

contribuer à la conservation de l'environnement naturel du pays, leur tâche consistant principalement à planter des arbres, construire des parcs, contrôler l'érosion des sols et construire des refuges pour les animaux. La plupart des parcs et des installations construites par le CCC existent encore aujourd'hui. Un leader syndical, Robert Fechner, est nommé premier directeur du CCC en avril 1933. L'objectif du CCC est double et consiste, d'une part, à fournir des emplois pour des millions d'Américains au chômage, d'autre part à conserver et à protéger les forêts et les parcs. Comme l'explique Roosevelt,

[e]n créant la force civile de conservation, nous faisons d'une pierre deux coups. Nous améliorons clairement la valeur de nos ressources naturelles et nous soulageons une quantité appréciable de la détresse qui existe à l'heure actuelle. C'est d'une manière purement volontaire que ce groupe d'hommes énergiques s'est mis à la tâche ; aucune formation militaire n'est impliquée en la matière et nous conservons non seulement nos ressources naturelles, mais également nos ressources humaines. (Roosevelt, 7 mai 1933)

Le CCC est considérée comme l'une des contributions les plus importantes à la sylviculture et l'un des projets les plus réussis du *New Deal*, qui devient un modèle pour les programmes de conservation à venir.

Il est important d'insister sur le rôle primordial de Henry Wallace, l'un des trois membres républicains² du cabinet de Roosevelt, nommé ministre de l'Agriculture en 1933. Wallace soutient les démocrates lors des élections présidentielles de 1932. Il devient colistier de Roosevelt pour le Parti démocrate aux élections présidentielles de 1940 et vice-président des États-Unis au cours du troisième mandat du Roosevelt, entre janvier 1941 et janvier 1945. Il est nommé par la suite ministre du Commerce, de mars 1945 à septembre 1946. Le ministère de l'Agriculture devient encore plus important lorsque le Service des forêts est transféré du ministère de

² Les trois républicains du cabinet de Roosevelt sont : Harold Ickes, ministre de l'Aménagement du territoire (*Interior Secretary*), William Woodin, ministre du Budget (*Treasury Secretary*) pendant les premiers mois (mars à décembre 1933), et Henry Wallace (*Agriculture Secretary*), qui même si officiellement républicain jusqu'en 1936, fait campagne pour Al Smith en 1928.

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

l'Aménagement du territoire au ministère de l'Agriculture, en 1905. Roosevelt choisit alors Ferdinand B. Silcox, diplômé de l'École de sylviculture de Yale, pour devenir « cinquième Forestier en chef » des États-Unis en 1933. C'est Silcox qui dirige le Service des forêts pendant le *New Deal*. Une fois nommé, il aide des millions de chômeurs par le biais de projets tels que le CCC ou la *Works Progress Administration* (WPA) dans les forêts nationales. Durant son mandat de six ans, puis, jusqu'à sa mort, en 1939, plus de cinq millions d'hectares sont inclus dans le domaine qui relève du Service des forêts. Une autre agence de défense de l'environnement au sein du ministère de l'Agriculture doit être mentionnée. Il s'agit du *Bureau of Biological Survey*, dont Jay Norwood Darling devient le directeur en 1934. Le *Bureau of Biological Survey* sera toutefois transféré par la suite au ministère de l'Aménagement du territoire (*Interior Department*), où il fusionnera avec le *Bureau of Fisheries* du ministère du Commerce pour devenir l'*US Fish and Wild life Service* en 1940.

La question de l'agriculture occupe une place très importante dans le programme de redressement économique de Roosevelt, qui se décrit souvent comme fermier. Le problème des agriculteurs devient préoccupant pendant le *New Deal*. Ainsi, par exemple, le *Dust Bowl*, créé par des tempêtes de poussières et par de graves périodes de sécheresse dans les années 1930, en particulier entre 1934 et 1936, provoque l'érosion de millions d'hectares de terres agricoles dans la région des Grandes Plaines. Il constitue une catastrophe écologique qui touche de milliers de fermiers, ce qui conduit Roosevelt à créer le *Soil Erosion Service*³, affilié au ministère de l'Aménagement du territoire. En septembre 1933, la lutte contre ce problème amène Roosevelt à nommer Hugh Hammond Bennett (« père de la conservation des sols ») comme directeur du Service. Puis, en avril 1935, sous l'influence de Bennett, le Congrès vote la *Soil Conservation Act*. Renommé *Soil Conservation Service* (SCS), le service sera transféré par la suite au ministère de l'Agriculture. Bennett, qui garde ce poste jusqu'à sa retraite en 1951, lutte contre l'érosion causée par les tempêtes de poussière en proposant des modifications des méthodes agricoles. Le *Soil Conservation Service* encourage les agriculteurs à réduire leurs cultures afin d'améliorer la fertilité du sol.

³ Ce service est aujourd'hui appelé le *Natural Resources Conservation Service*.

En 1933, la création de la *Tennessee Valley Authority* (TVA) est également l'un des programmes conservacionnistes que Roosevelt a mis en place. C'est un programme de gestion destiné à aider l'une des régions les plus en difficulté des États-Unis et à réparer les dommages écologiques de la vallée du Tennessee grâce aux efforts du sénateur George Norris. La *Tennessee Valley Authority* fournit non seulement l'énergie électrique à l'une des régions les plus défavorisées des États-Unis mais elle établit également des barrages sur le Tennessee afin de maîtriser les crues et d'éviter les inondations, le but étant de conserver les sols de la région et d'encourager le reboisement des régions montagneuses. Le premier projet de la TVA, le barrage de Norris, qui porte le nom du sénateur qui en est à l'origine et est construit sur la rivière Clinch dans le Tennessee, coûte 34 millions de dollars. Arthur E. Morgan, ingénieur civil qui partage la vision utopique de Roosevelt, devient le premier président de la TVA de 1933 à 1938. En une décennie, outre la construction de plusieurs barrages et d'un canal de mille kilomètres destiné à développer la navigation, 200 millions d'arbres sont plantés dans les zones montagneuses. La quasi-totalité des habitations de la région peut désormais avoir accès à l'électricité à bas prix et la TVA lance également des projets de conservation des sols. Elle étend aussi ses activités au-delà de la région du Tennessee et servira de modèle à d'autres projets de construction de barrages et à la gestion des ressources aux États-Unis (barrages de Bonneville et de Grand Coulee, sur le fleuve Columbia). La TVA, qui existe encore aujourd'hui, est considérée comme l'une des réussites majeures du New Deal.

Gestion des terres publiques et des parcs nationaux

Pendant le *New Deal*, l'influence d'Harold Ickes, ministre de l'Aménagement du territoire⁴ pendant treize ans, est loin d'être négligeable. Ce républicain s'inscrit dans la tradition de Theodore Roosevelt. Ami de longue date et allié politique de Pinchot dans l'aile progressiste du Parti républicain, il garde sa fonction tout au long de la présidence de Roosevelt, et même sous Truman, jusqu'à sa démission en 1946. Fervent défenseur de la justice sociale et des droits des Indiens, Ickes améliore l'image du ministère de l'Aménagement du

⁴ Pour traduire l'expression « *Interior* », on utilise le terme « Aménagement du territoire » qui correspond davantage aux activités de ce ministère.

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

territoire, et exerce une influence majeure dans les politiques de conservation de Roosevelt pendant le *New Deal*. À partir des années 1930, les partisans de la protection des ressources naturelles utilisent le sens général de « conservation » et refusent d'être stigmatisés comme « préservationnistes » ou « conservationnistes »⁵. Pendant le *New Deal*, le terme de « conservation » embrasse des éléments de ces deux idéologies et Ickes en est un bon exemple. Ickes souhaite d'abord créer un ministère de la conservation afin de centraliser la gestion de toutes les terres et ressources fédérales, mais il entre en conflit avec Henry Wallace, ministre de l'Agriculture, concernant la gestion des forêts nationales.

Néanmoins, Ickes élargit le pouvoir et les responsabilités du ministère de l'Aménagement du territoire. Il encourage aussi le président à préserver de vastes portions des terres publiques en les transformant en parcs nationaux. Il s'attache à la conservation de millions d'hectares de forêts nationales ainsi qu'à celle de refuges pour animaux. Il encourage aussi Roosevelt à signer des centaines de décrets concernant la conservation des ressources naturelles. À titre d'exemple, au cours de ses deux premiers mandats, Roosevelt propose 430 décrets concernant les terres publiques, 182 décrets concernant les parcs et 204 décrets concernant la protection des flores et des faunes. Le 24 novembre 1934, Roosevelt signe un document présidentiel (*Executive Order 6910 on Withdrawal of Public Lands for Conservation*) destiné à préserver de vastes étendues de terres publiques afin d'éviter leurs privatisations. Beaucoup de ces terres deviennent de futurs parcs nationaux ou de futures zones protégées au XX^e siècle. Parmi celles-ci se trouvent des monuments anciennement gérés par l'*US Forest Service* au ministère de l'Agriculture, ou des

⁵ À l'aube du vingtième siècle, le mouvement pour la conservation des ressources naturelles se scinde en deux idéologies distinctes. D'un côté, les « conservationnistes », avec des hommes politiques, comme Gifford ou Theodore Roosevelt, réclament un développement efficace et rationnel de la terre et de ses ressources. Ils s'opposent à l'exploitation des ressources naturelles au profit d'une riche minorité, mais se déclarent en faveur du développement économique, notamment de l'exploitation forestière, tant que ces activités ne représentent pas de danger pour l'environnement. De l'autre côté, les « préservationnistes », partisans de John Muir, ont une vision plus romantique et idéalisée de la nature et préconisent la protection de la terre inviolée, dans son état naturel.

champs de bataille nationaux et des sites historiques gérés par le Service des parcs nationaux, au ministère de l'Aménagement du territoire.

La préservation des terres fédérales et la création des parcs nationaux sont des éléments importants du *New Deal*. Comme il le fait remarquer dans un message à la radio en août 1934:

[i]l n'y a rien de si caractéristique de notre nation américaine que nos parcs nationaux. Le paysage, de même que la faune et la flore, sont restés dans leur état originel. L'idée fondamentale qui a présidé à la création des parcs est, elle aussi, l'une de nos conceptions originelles. Elle trouve sa source, pour le dire brièvement, dans l'idée selon laquelle le pays appartient au peuple et se doit, à ce titre, d'être mis au service de l'enrichissement de tout un chacun. Les parcs sont le symbole visible de ce grand principe humain. (Roosevelt, 5 août 1934)

Depuis l'*Antiquities Act*, promulgué en 1906 par Teddy Roosevelt, tous les présidents américains au XX^e siècle, à l'exception de Richard Nixon, de Ronald Reagan, de George H. Bush et de George W. Bush, l'utilisent pour protéger des territoires qui appartiennent au domaine public. C'est Ickes, en effet, qui encourage Roosevelt à préserver des milliers d'hectares de terres privées (en particulier dans l'Est), élargissant ainsi le *National Park Service* (NPS) qui avait été établi par Woodrow Wilson en 1916. Bien que Theodore Roosevelt et Jimmy Carter aient préservé la partie la plus importante des terres publiques, Roosevelt occupe la première place en matière de création de monuments nationaux, et la troisième place, après Carter et Clinton, si l'on prend en compte le nombre d'hectares préservés. Roosevelt crée 29 monuments nationaux, contre 19 monuments pour Clinton et 14 pour son cousin, Theodore Roosevelt. Six des plus célèbres parcs nationaux aux États-Unis qui font partie aujourd'hui du National Park Service sont créés par Roosevelt : le Parc national des Everglades en Floride, en mai 1934 ; le Parc national de Great Smoky Mountains, en Caroline du Nord, en juin 1934 ; le Parc national d'Olympic, dans l'État de Washington, en juin 1938 ; le Parc national de Kings Park Canyon, en Californie, en mars 1940 ; le Parc national de Mammoth Cave, dans le Kentucky, en juin 1941 ; et le Parc national de Big Bend, au Texas, en Juin 1944. À ce propos, Barak Obama déclare :

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

Roosevelt, au milieu de la Grande Dépression, a permis au Service des Parcs nationaux de protéger les lieux les plus iconiques de l'Amérique... Ainsi, la conservation est devenue non seulement importante en Amérique, mais elle constitue désormais l'une de nos sources les plus majeures d'exportation, au moment même où d'autres pays commençaient à adopter des mesures conservacionnistes, inspirées de l'exemple que nous avons su leur donner. (Obama, 16 février 2011)

Par le biais de décrets présidentiels, Roosevelt transfère au *National Park Service* la gestion des monuments nationaux anciennement gérés par le ministère de l'Agriculture, des sites historiques de guerre gérés jusqu'alors par le ministère de la guerre et des sites historiques de Washington DC. Il augmente ainsi la taille et les responsabilités du Service des parcs nationaux. Durant le *New Deal*, le personnel du Service des parcs nationaux verra également ses effectifs s'accroître, ceux-ci étant passés de 2 000 en 1932 à 17 000 en 1936. Mais la contribution majeure de Roosevelt à la gestion du Service des parcs nationaux est sans doute la transformation de la notion même de parc national afin de préserver non seulement la beauté naturelle de l'Ouest américain mais aussi celle des écosystèmes menacés⁶. Mais le *New Deal* apporte également des changements dans la gestion des parcs. Pendant le *New Deal*, des activités récréatives et touristiques sont introduites dans les parcs. Le CCC met en œuvre la construction d'un réseau routier très important en leur sein afin de créer des emplois. Cette tendance est déjà très critiquée à l'époque par certains conservacionnistes tels que Robert Marshall, fondateur de la *Wilderness Society* en 1934 : « Malgré les protestations de Marshall, le Président Roosevelt [...] persista dans ses choix. C'est en réaction à cette multiplication des routes que Marshall et ses amis décidèrent de fonder la *Wilderness Society* » (Duban : 35). Son ministre de l'Aménagement du territoire, Harold Ickes, pourtant responsable de la mise en place des projets de la *Public Works Administration* (PWA), qu'il dirige, empêche également plusieurs projets de construction dans les parcs nationaux de Smoky Mountains et de Kings Canyon.

⁶ Le Parc national des Everglades en Floride, créé en 1934, est un bon exemple de création d'un parc national pour des raisons écologiques et pour la protection de son écosystème.

Cependant, plusieurs routes panoramiques sont construites, telles que le *Blue Ridge Parkway*, la *Skyline Drive* et le *Natchez Trace* afin de permettre à des millions d'Américains de visiter les parcs nationaux. Pour Roosevelt, la démocratisation de l'accès aux parcs nationaux doit servir à améliorer le quotidien des Américains. Dès le premier mois de sa présidence, lors d'un discours présidentiel, il déclare: « J'émet le souhait que chacun de ceux d'entre vous qui en aura les moyens et l'opportunité puisse visiter nos parcs nationaux et les utiliser comme ils sont censés l'être. Ils ne devront pas être seulement réservés aux riches. » (Roosevelt, 28 mars 1933)

À la fin de l'année 1933, Roosevelt choisit Arno B. Cammerer comme troisième directeur du National Park Service. Il remplace Horace Albright et occupe le poste jusqu'en 1940, lorsqu'il démissionne pour cause de santé. En dépit de ses relations tendues avec son ministre Harold Ickes, dont il dépend, le nouveau directeur du Service des parcs nationaux est à l'origine de plusieurs lois importantes du *New Deal*, comme le *Historic Sites Act* de 1935, qui établit une politique nationale de préservation, ou du *Park, Parkway and Recreation Study Act* de 1936, qui prévoit des loisirs de plein air à l'intérieur des parcs. Trente nouveaux parcs, qui occupent une surface de plus de deux millions d'hectares, vont tripler la taille du service pendant sa direction, la fréquentation des touristes dans les parcs nationaux passant de 2 millions par an en 1933 à plus de 16 millions en 1940.

De nombreux écologistes ont critiqué la philosophie anthropocentrique de Roosevelt, son parti pris favorable à la protection et à la gestion des ressources naturelles afin d'améliorer la condition humaine, une telle philosophie ayant été au cœur des programmes phares du *New Deal*. Mais on commence à reconnaître aujourd'hui le rôle et l'influence de Roosevelt et de son administration dans la conservation des ressources naturelles aux États-Unis. Grâce au *New Deal*, des millions d'Américains respectent désormais leurs ressources naturelles et acceptent l'intervention fédérale en matière de gestion « durable » des ressources naturelles. Ces dernières années, les écologistes ont commencé à reconnaître le rôle primordial de Roosevelt dans l'élaboration de la politique de l'environnement. L'un des principaux héritages du *New Deal* a été de faire passer sous le contrôle de l'État la responsabilité des ressources naturelles et la protection de l'environnement. Roosevelt a probablement été l'un des premiers présidents américains à se préoccuper de la dégradation de

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

l'environnement, et notamment de son impact sur la société. L'engagement écologique de Roosevelt pour la promotion d'un développement efficace et durable des ressources naturelles a été significatif. Il a émis non moins de 1 147 décrets à ce sujet, alors qu'il était à la Maison Blanche. Cette tendance a été particulièrement marquée durant ses deux premiers mandats, ce qui le place bien avant ses prédécesseurs et ses successeurs. Franklin Delano Roosevelt aura été un visionnaire dans le domaine de la conservation des ressources naturelles et de l'aménagement du territoire aux États-Unis.

Son héritage subsiste surtout dans sa vision du rôle actif du président américain en la matière. L'approche interventionniste des années Roosevelt, qui a été à la base d'une reprise à la fois économique et écologique, restera une source d'inspiration pour les démocrates au vingt-et-unième siècle ; elle peut, en outre, plus que jamais servir à prouver que la protection de l'environnement et des ressources naturelles n'a pas besoin d'être sacrifiée lorsque survient une crise économique. Comme le précise le président Obama :

Pendant la Grande Dépression Roosevelt a créé la force civile de conservation qui a construit les sentiers, les terrains de camping et les parcs dont nous profitons encore aujourd'hui. Même en temps de crise, nous sommes appelés à envisager l'avenir à long terme et à préserver notre patrimoine national. Ce faisant, nous répondons à l'une des responsabilités qui nous incombent à nous tous, en tant qu'Américains et en tant qu'habitants de cette petite planète qui est notre bien commun. (Obama, 16 avril 2010)

Le fait que le président Obama se réclame explicitement de Roosevelt pour proposer la création de millions d'emplois dans le secteur des énergies renouvelables pour aider à la fois l'économie américaine et la planète constitue un héritage de cette philosophie. Grâce au *New Deal*, des millions d'Américains portent désormais un regard différent sur la terre et sur leur environnement naturel. Ils ont acquis un sens profond de leurs responsabilités personnelles et ont été amenés à accepter que l'État fédéral puisse jouer un plus grand rôle dans le domaine de la politique de la conservation.

Bibliographie

- ANDREWS, Richard N.L. *Managing the Environment, Managing Ourselves*. New Haven: Yale University Press, 1999.
- DUBAN, François. *L'écologisme aux États-Unis : histoire et aspects contemporains de l'environnementalisme américain*. Paris: l'Harmattan, 2000.
- FOX, Stephen. *The American Conservation Movement: John Muir and his Legacy*. Madison: University of Wisconsin Press, 1981.
- FRIEDEL, Frank. *Franklin D. Roosevelt: a Rendezvous with Destiny*. Boston: Little Brown, 1990.
- HENDERSON, Harry and David WOOLNER, eds.. *Roosevelt and the Environment*. Houndsmill: Palgrave Macmillan, 2005.
- KENNETH, Davis S. *Roosevelt: the New Deal Years, 1933-1937*. New York: Random House, 1979.
- KRAFT, Mickael E. *Environmental Policy and Politics: Toward the Twenty-First Century*. New York: Harper Collins College Publishers, 1996.
- LEUCHTENBURG, William E. *In the Shadow of Roosevelt: from Harry Truman to Ronald Reagan*. New York: Cornell University Press, 1983.
- MERCHANT, Carolyn, ed. *Major Problems in American Environmental History*. Berkeley: D.C. Heath and Company, 1993.
- NEUSTADT, Richard E. *Presidential Power and Modern Presidents: the Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: The Free Press, 1990.
- OBAMA, Barak. Conférence à la Maison Blanche sur *America's Great Outdoors*. 16 avril 2010.
- . Discussion sur *America's Great Outdoors Initiative* à la Maison Blanche. 16 février 2011.
- ROOSEVELT, Franklin Delano. Premier discours d'investiture. 4 mars 1933.
- . Devant le Congrès des États-Unis sur *Unemployment Relief*. Washington D.C. 21 mars, 1933.
- . Troisième ordre présidentiel de son mandat pour créer le *Rio Grande Wild Life Refuge: Executive Order No. 6086*. 28 mars 1933.
- . Deuxième discussion au coin du feu (Second Fireside Chat). 7 mai 1933.

Franklin D. Roosevelt et la politique de la conservation

- . Message à la radio de Glacier National Park. 5 août 1934.
- . Lettre non-publiée sur *Uniform Soil Conservation Act*. 1937.
- SHABECOFF, Philip. *A Fierce Green Fire: the American Environmental Movement*. Washington D.C.: Hill and Wang, 1993.
- SODEN, Dennis L., ed. *The Environmental Presidency*. Albany: State University of New York Press, 1999.
- VIG, Norman J., and KRAFT, Michael E. *Environmental Policy in the 1990s: Toward a New Agenda*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press, 1994.
- YVARD-DJAHANSOUZ, Gelareh. « Franklin Delano Roosevelt: the Environmental President ». *Les années Roosevelt aux États-Unis: entre New Deal et Home Front*. Frederic ROBERT, ed. Paris : Ellipses, 2013 : 219-230.

