



HAL
open science

Public lands - Introduction

Marine Bobin, Sébastien Y. Roux

► **To cite this version:**

Marine Bobin, Sébastien Y. Roux. Public lands - Introduction. Genèses. Sciences sociales et histoire, 2024, 137. halshs-04780253

HAL Id: halshs-04780253

<https://shs.hal.science/halshs-04780253v1>

Submitted on 2 Dec 2024

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.

Marine Bobin
Post-doctorante
Anthropologue
Cesdip UMR 8183

Sébastien Roux
Directeur de recherche au Cnrs
Sociologue
Iris UMR 8156

Résumé :

Introduction du dossier spécial « Public lands », *Genèses*, 2024, n°137

Aux États-Unis, les *public lands* désignent les terres appartenant au gouvernement fédéral, dont il assure la gestion à travers l'une de ses nombreuses agences. Ces terres sont mises en valeur pour un usage public ; elles incluent des parcs nationaux, des forêts nationales, des réserves naturelles et des espaces ouverts pour des activités récréatives ou économiques. Majoritairement situées à l'ouest, elles occupent une surface supérieure à plus du quart du territoire américain¹.

Les *publics lands* s'enracinent dans l'entreprise coloniale depuis l'ordonnance de 1785 sur la terre, qui définit la manière dont s'organise la propriété foncière aux États-Unis, et l'ordonnance du Nord-Ouest de 1787, qui planifie la colonisation et détermine la future gouvernance des territoires situés à l'ouest des treize colonies d'origine. L'ordonnance de 1785, d'abord, règle l'intégration des terres encore peu connues acquises au lendemain de la guerre d'indépendance (1775-1783). L'État fédéral recense les terres et les divise en sections pour permettre leur achat par les colons et des spéculateurs, les revenus générés étant orientés en partie vers le financement du système éducatif naissant. L'ordonnance de 1787, quant à elle, structure le développement des futurs États de la confédération² et l'expansion des États-Unis, suivant l'idéal jeffersonien d'un pays prospère porté par l'action colonisatrice de petits propriétaires indépendants et égaux.

Dès sa fondation, la république étatsunienne pense ainsi le foncier comme une ressource au service de la réalisation d'un projet politique, avec un gouvernement central qui s'accorde le droit de posséder des terres et d'en assurer la gestion au service de l'intérêt national. Les États-Unis en formation sont alors envisagés soit comme un territoire vide, soit comme un territoire sur lequel les habitants autochtones ne sont pas légitimes à exercer leur souveraineté. Le génocide dont sont victimes les natifs américains et leur déplacement forcé – dont le sinistre Sentier des larmes (*Trail of Tears*) au lendemain de l'adoption de l'*Indian Removal Act* de 1830 – s'enracine aussi dans la volonté fédérale d'accaparer le foncier et d'en exploiter les potentialités agricoles. En 1862, après le début de la guerre de Sécession (1861-1865)³, le président Abraham Lincoln signe le *Homestead Act* – une disposition législative devenue la pierre angulaire de la Conquête de l'Ouest. Cette loi autorise toute famille justifiant de l'occupation d'un terrain depuis une durée minimum de cinq ans à en revendiquer la propriété

¹ Soit 28 % en 2020, d'après les données du Congressional Research Service (URL : <https://sgp.fas.org/crs/misc/R42346.pdf>).

² Les États-Unis ne deviennent une fédération qu'en 1789, à la suite de l'adoption de la Constitution de 1787.

³ Les États du sud s'opposaient à la disposition, craignant que la multiplication des petits propriétaires n'aboutisse à une remise en cause de l'esclavage et du système plantationnaire. Suite au retrait de leurs représentants du Congrès en 1861, les États-Unis fédérés ont pu faire adopter la loi.

exclusive, dans la limite de 160 acres (environ 65 hectares). Paradoxalement, cette disposition sur la propriété privée renforce l'importance d'une gestion fédérale des terres publiques : comme ces terres « appartenant à chacun » [*« federal public lands belong to everyone »*] pourront un jour appartenir à un seul, elles constituent un véritable stock de surface, de richesses et de ressources que l'État fédéral doit recenser, réguler et gérer avant que les migrants – principalement d'origine européenne – puissent les réclamer pour que se réalise le projet de peuplement colonial (Onuf 2019).

À partir de la seconde moitié du xix^e siècle, le regard porté sur les *public lands* évolue. Elles ne sont plus seulement ce réservoir foncier dans lequel les colons peuvent piocher au mépris des populations autochtones. Elles deviennent aussi des espaces à protéger pour leurs qualités intrinsèques – qu'elles soient esthétiques ou économiques. Les terres publiques deviennent le terreau sur lequel grandit le mythe de la *wilderness* qui nourrit l'idée d'une frontière sauvage et indomptée façonnant la vision collective d'une Amérique comme terre des possibles, apte à extraire de son sol la richesse nécessaire à la fondation d'une société nouvelle. En 1872, l'État fédéral crée le premier parc national au monde : Yellowstone, dans le nord-ouest du Wyoming. La mise en protection des espaces naturels trouve son corollaire dans l'essor de l'État administratif moderne (Jacoby 2021 [2001] : 22). En effet, avec la naissance de zones protégées, une administration chargée d'en contrôler les accès et d'en discipliner les usages voit le jour. Plusieurs travaux en histoire environnementale ont montré comment la fabrique de la nature comme un bien commun et partagé se fait alors au détriment de certaines populations dont on efface la présence, exproprie les terres ou corrige les conduites (Cronon 1996 ; Spence 2000 ; Nash 2014 ; Jacoby 2021 [2001]). Par exemple, l'État fédéral charge l'armée de la protection du parc de Yellowstone, de sa création à la mise en place du National Park Service (NPS) en 1916 – et l'adoption du *National Park Service Organic Act*, établissant officiellement le NPS au sein du département de l'Intérieur (DOI).

Le développement d'une politique de gestion des terres publiques s'adosse ainsi au développement et au renforcement de l'activité gouvernementale fédérale. De plus en plus, les terres publiques requièrent des administrations dédiées, des polices, des surveillances, mais aussi des expertises, des savoirs, des professionnels ou des spécialisations – en bref, une véritable rationalité gouvernementale qui se déploie sur ces terres vastes, mais politiquement chargées. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la gestion des terres publiques – autres que les parcs – franchit une nouvelle étape avec la création du Bureau of Land Management (BLM), l'agence du DOI aujourd'hui en charge de la majorité des surfaces. Le

BLM remplace deux agences qui se partageaient auparavant la responsabilité et la gestion des espaces concernés : l'Office des Terres (General Land Office, créé en 1934) et le Service des pâturages des États-Unis (United States Grazing Service, créé en 1934). Les autorités ayant jugé leur fonctionnement trop autonome et regrettant un manque de coordination, elles ont décidé en 1946 de les réunir sous une même administration, en charge à la fois de la protection des espaces et de leur mise en exploitation. Si cette articulation (parfois délicate) entre des missions de conservation de la nature et de facilitation des usages – pour des « loisirs » (chasse, pêche, hébergement, etc.) ou des activités économiques (mines, agriculture, sylviculture) – est un principe présent dès les premiers parcs créés à la fin du XIX^e siècle, elle prend une importance croissante et façonne depuis l'administration de ces terres.

Ce dossier étudie les processus socio-historiques qui, aux États-Unis, ont fait exister les *public lands* comme un enjeu gouvernemental – faisant de ces surfaces parfois immenses des lieux définitoires d'une certaine identité nationale, tout en restant des espaces ambigus, pluriels et conflictuels où s'articulent des missions pour partie contradictoires. En questionnant les terres publiques, le dossier interroge les conflits qui sous-tendent l'accès aux terres, les interprétations concurrentes du sens de la propriété (publique et privée) et les luttes physiques et symboliques autour des usages légitimes du foncier. Si ces terres ont pu être décrites par les autorités fédérales comme les « sites exceptionnels du pays où les générations actuelles et futures pourront faire l'expérience des trésors culturels et naturels pour les années à venir⁴ », elles sont aussi un *locus* privilégié pour penser la violence et la conflictualité qui façonnent la société américaine et continuent aujourd'hui de la diviser.

Public lands aborde d'abord l'héritage colonial que convoie la notion, et la conflictualité qui continue de l'entourer. En effet, ces terres sont devenues « publiques » parce qu'elles résultent de la dépossession des populations autochtones (Dunbar-Ortiz 2018), voire des premiers colons occupants. Aujourd'hui, la violence du processus n'est pas oubliée – du moins par les populations autochtones qui, régulièrement, rappellent la dynamique génocidaire à leur origine. Les *public lands*, si elles font souvent la fierté d'une nation, sont aussi la marque de ses crimes passés. Et derrière l'apparente unité qu'elles incarneraient – comme bien partagé par « tous les Américains » –, ces terres font en réalité l'objet de

⁴ D'après le site du département de l'Intérieur (URL : <https://www.doi.gov/blog/americas-public-lands-explained>). Notre traduction.

contestations de souveraineté de plus ou moins forte intensité, réactivant une conflictualité latente entre populations.

Les tensions politiques autour des terres publiques s’observent également à travers la diversité des fonctions qu’on leur assigne et des objectifs que se fixent les institutions qui en sont responsables. En effet, aux États-Unis, les *public lands* renvoient à une réalité partagée – comme espaces déterminants dans la construction du pays – tout en étant gérés par une grande diversité d’agences fédérales, dont les compétences varient en fonction des statuts et des mandats. Si la majorité de ces terres sont gérées par le Bureau of Land Management (plus d’un million de kilomètres carrés), d’autres entités ont la charge de surfaces relevant d’autres catégories (comme, par exemple, les forêts dites « nationales » qui sont gérées par le Forest Service, un bureau du département de l’Agriculture). Comme chaque agence a des missions spécifiques et voit la réglementation qui l’encadre déterminer différemment les usages autorisés des terres administrées, cette complexité bureaucratique entraîne des rivalités et des interprétations concurrentes quant à la bonne gestion des espaces sous autorité fédérale.

Enfin, si l’étude des *public lands* appelle à questionner la distribution des compétences administratives et ses effets sur les populations et les milieux, ces terres gagnent aussi à être appréhendées à partir des investissements locaux qui les traversent et des tensions qui les agitent. En revenant sur les pratiques concrètes des acteurs impliqués dans l’administration des terres publiques, le dossier met au jour la manière dont les formes de « bonne gestion » du foncier traduisent une certaine rationalité gouvernementale. « Conserver », « protéger », mais aussi « valoriser », « entretenir », voire « exploiter » les terres ne sont pas que des missions diverses délicates à articuler. Elles sont aussi des actions qui supportent des politiques spécifiques, dans lesquelles s’engagent des acteurs qui promeuvent une vision située de ce que sont les États-Unis et de la manière dont le pays doit être administré.

Dans la première contribution du dossier, Emmanuelle Perez-Tisserant revient sur l’importance des terres publiques dans la construction des États indépendants d’Amérique du Nord, en se concentrant sur le cas californien entre les années 1820 et 1860. L’article met en écho les politiques conduites par les autorités mexicaines puis étatsuniennes – la Californie étant intégrée au Mexique de son indépendance (en 1821) à 1848, avant de rejoindre les États-Unis à la suite de la guerre américano-mexicaine de 1846-1848. Les terres publiques, appelées *baldios* dans le monde hispanophone, ont été initialement pensées par les autorités des deux pays comme des « réservoirs » transitoires, destinés à devenir la propriété de nouveaux colons émigrants. Ces terres, captées et spoliées aux populations indigènes, passaient

sous autorité publique avant d'être redistribuées ou concédées à de petits propriétaires dont le travail et l'enrichissement devaient servir au développement économique du pays. Or, l'article montre que les bénéficiaires du processus sont en réalité les grands propriétaires qui sont parvenus à se constituer en force quasi monopolistique loin du projet démocratique originel et, surtout, au détriment des populations natives.

Le deuxième article, écrit par Thomas Grillot, se concentre sur des travaux récents de commissions fédérales étatsuniennes qui, en 1980 et 1990-1991, ont pensé la transmission des informations relatives aux déchets nucléaires enfouis. Aux États-Unis, les déchets nucléaires issus de la fabrication des armes atomiques sont centralisés et enfouis dans les mines de sel de Carlsbad, au Nouveau-Mexique, dans des couches géologiques profondes. Mais comment s'assurer que leur dangerosité soit saisie et comprise dans un horizon lointain – d'ici « 10 000 ans » –, notamment en cas d'« intrusion humaine » ? Quelle forme de communication inventer pour des découvreurs potentiels qui, *a priori*, ne partageront pas la même langue ni les mêmes références ? Et quelle réalité l'État fédéral peut-il anticiper ? Détaillant les travaux de ces commissions – composées d'experts, d'anthropologues, de psychologues, etc. –, la contribution étudie ainsi la fabrique des discours futurologiques, nourris de scénarios, d'anticipations, de rapports ou autres rétroplannings. Elle montre ensuite la manière dont s'intriquent différentes temporalités, interrogeant la notion de souveraineté – y compris lorsqu'elle est exercée par des entités politiques dont on peut estimer qu'elles ne survivront pas aux temps les plus éloignés. Elle analyse enfin les propositions formulées (marquage des sites, érection de monuments, etc.) qui, parce qu'elles sont relativement peu innovantes, informent sur la manière dont l'État anticipe son après.

Si les *public lands* sont des terres dont « la mise en commun » relève d'un processus de captation coloniale, la violence à leur origine continue de s'exercer. La contribution de Marine Bobin se centre plus spécifiquement sur le cas de Chaco Canyon, un ensemble de sites archéologiques situé au nord-ouest du Nouveau-Mexique, et qui a été classé parc national en 1980 et site du patrimoine mondial de l'humanité en 1987. Or si le parc proprement dit est aujourd'hui protégé, la zone qui l'entoure reste convoitée par l'industrie pétrolière qui souhaite en extraire les ressources naturelles, tandis que la région reste d'importance culturelle majeure pour les populations amérindiennes – principalement de culture pueblo. L'article montre d'abord que les terres publiques ne sont pas exemptes d'enjeux de lutte, les conflits de souveraineté continuant de façonner les relations ambiguës qu'entretiennent nations historiques et gouvernement fédéral. Il interroge ensuite les initiatives de co-gestion

des terres publiques, désignées aux États-Unis sous le terme de *stewardship*. Or l'article pointe que ces actions, bien que vantées par les autorités comme le produit harmonieux d'un partage de compétences et d'expertises, permettent en réalité au pouvoir fédéral d'affermir son emprise sur les terres autochtones, et de prolonger la violence coloniale à son origine.

Enfin, Anne-Lise Boyer et Sébastien Roux concluent ce dossier par une contribution centrée elle aussi sur la notion de *stewardship*, abordée cette fois-ci à partir d'un ranch d'Arizona d'intérêt patrimonial, *Empire ranch*. Situé au sud de Tucson, à une soixantaine de kilomètres de la frontière entre États-Unis et Mexique, *Empire ranch* est devenu l'une des principales exploitations de bétail aux États-Unis avant de péricliter et d'être racheté par le Bureau of Land Management à la fin des années 1980. Soucieux de garantir le respect du principe du multi-usage – qui fait de ces terres des zones exploitables économiquement dans le respect d'un impératif de protection écologique et historique –, le BLM s'est entouré de divers acteurs locaux pour déterminer collégialement les meilleures pratiques de conservation : exploitants agricoles, propriétaires voisins, associations environnementales, experts scientifiques, bénévoles, etc. Or, en étudiant leurs pratiques et leurs discours, les auteurs montrent que le *stewardship* n'est pas une « intendance » apaisée ni consensuelle – contrairement à la vision de ses promoteurs. Elle est plutôt une politique qui ordonnance la nature et le social, qui détermine les récits et le regard que l'on porte sur un territoire, et qui, sous couvert de gestion, énonce ce que des terres doivent être et devenir.

Références citées

Cronon, William. 1996. « The trouble with wilderness; or, getting back to the wrong nature », in William Cronon (dir.), *Uncommon ground: Rethinking the human place in nature*. New York, W.W. Norton : 69-90.

Dunbar-Ortiz, Roxanne. 2018 [2014]. *Contre-histoire des États-Unis*, trad. de l'anglais par Pascal Menoret. Marseille, Wildproject.

Jacoby, Karl. 2021 [2001]. *Crimes contre la nature. Voleurs, squatters et braconniers : l'histoire cachée de la conservation de la nature aux États-Unis*, trad. de l'anglais par Frédéric Cotton. Toulouse, Anacharsis (éd. orig. *Crimes against Nature: Squatters, Poachers, Thieves, and the Hidden History of American Conservation*. Berkeley, University of California Press).

Nash, Roderick Frazier. 2014. *Wilderness and the American Mind*. New Haven, Yale University Press.

Onuf, Peter S. 2019. *Statehood and Union: A History of the Northwest Ordinance*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Spence, Mark David. 2000. *Dispossessing the Wilderness: Indian Removal and the Making of the National Parks*. New York, Oxford University Press.