



HAL
open science

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt : changement d'orientation et effet durable

Susanne Berthier-Foglar

► **To cite this version:**

Susanne Berthier-Foglar. La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt : changement d'orientation et effet durable. *Cynos*, 2014, Frederick Law Olmsted (1882-1903) et le park movement américain et Les années Roosevelt (1932-1945), 30 (2), pp.111-128. hal-01672156

HAL Id: hal-01672156

<https://hal.science/hal-01672156v1>

Submitted on 5 Feb 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.

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt : changement d'orientation et effet durable

Susanne Berthier-Foglar

Université de Grenoble Alpes

VERS la fin du XIX^e siècle, les philanthropes américains pensaient que la seule politique charitable envers les Indiens¹ était de les aider à s'intégrer dans la société majoritaire. Les écoles indiennes, tant décriées aujourd'hui, avaient été établies dans ce but. Par ailleurs, selon le sénateur Henry Dawes du Massachussets, il fallait aussi abolir la gestion collective de la terre telle que la pratiquaient les tribus dans les réserves. Ces terres appartiennent à l'État fédéral qui en donne l'usufruit aux tribus. Les pouvoirs publics y virent, à juste titre, une des raisons de la survivance de l'indianité. La gestion des terres étant liée à des rituels agricoles ou de chasse, ce collectivisme contribuait à la perpétuation des sociétés cérémonielles. Parcelliser la terre, et la donner en propriété privée aux familles qui l'utilisaient, semblait être la meilleure solution pour que les Indiens se rapprochent du modèle classique du fermier américain individualiste. La loi Dawes (ou *General Allotment Act*) de 1887 avait été votée dans ce but. Graduellement, toutes les tribus devaient y être soumises et les terres non allouées étaient vendues. Ce fut d'autant plus logique que les Indiens tribalisés étaient en voie de disparition, au moins du point de vue démographique, et ce jusqu'en 1917, date à laquelle la courbe démographique s'inversa et qu'il naquit plus d'Indiens qu'il n'en

¹ Ce terme est utilisé sans connotation négative et en accord avec la pratique historique de l'époque. « Amérindien » est utilisé en anthropologie ; « autochtone » serait un anachronisme, de même que « *Native Americans* » (et ses diverses traductions telles que « Premiers Américains », « Peuples Premiers »). Par ailleurs, l'organisme fédéral qui gère les tribus est, encore aujourd'hui, le *Bureau of Indian Affairs*, ce qui justifie l'utilisation du terme « Indien ».

mourait. Cependant, aucune de ces mesures ne semblait résoudre le profond malaise physique et social, ainsi que le fléau de la misère qui marquait le quotidien dans les réserves indiennes.

Cet article s'inscrit dans une analyse des années Roosevelt et de leurs conséquences à long terme sur les minorités. Le président élu en 1932 avait promis un changement fondamental, une nouvelle donne (*New Deal*) pour l'Amérique et celle-ci fut particulièrement bénéfique pour les tribus indiennes des États-Unis. La prise de conscience du « problème indien », et surtout son analyse revient aux prédécesseurs de Franklin Delano Roosevelt, ce sera l'objet d'une première partie. La réponse est le travail, en premier lieu, du militant John Collier, avec son action auprès des tribus pueblo du Nouveau-Mexique, qui est traitée dans une seconde partie. Et enfin, en troisième partie, il sera fait état de son rôle au sein du gouvernement Roosevelt en tant que Commissaire aux affaires indiennes, le plus important des Commissaires de l'histoire du gouvernement américain, celui qui a fait passer la loi de Réorganisation indienne (*Indian Reorganization Act*) en 1934.

La persistance du « problème indien »

En 1890 eut lieu le dernier massacre d'Indiens, à Wounded Knee dans le Dakota du Sud. La fin du XIX^e siècle en connut plusieurs (dont Sand Creek, 1864 ; Washita, 1868 ; Camp Grant, 1871), souvent dus aux excès des volontaires locaux, et ils furent jugés de plus en plus durement par le pouvoir fédéral (White : 337-340). Pour les décideurs de Washington, l'extermination des Indiens n'avait jamais été une politique affichée, il s'agissait plutôt d'assimiler les Indiens et de permettre leur insertion dans la société majoritaire. À cet effet, il fallait éviter toutes les causes de particularisme comme l'utilisation collective des terres tout en éduquant les enfants selon les normes américaines en vigueur.

Toutes les pratiques internes aux tribus et jugées peu conformes aux habitudes américaines étaient contrôlées par les agents du gouvernement en poste dans les réserves. Les danses indiennes, jugées barbares, étaient interdites, comme la Danse du Soleil des tribus des Plaines où, pour prouver leur bravoure, les guerriers perçaient la peau de leurs pectoraux pour y attacher des lanières fixées à un poteau autour duquel ils dansaient jusqu'à l'épuisement. En outre, la Danse du Soleil exaltait l'esprit guerrier et rappelait la Danse des Esprits

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

(*Ghost Dance*), un rituel qui avait contribué à créer l'instabilité dans les Dakotas avant le massacre de Wounded Knee. Dans les années 1920, d'autres cérémonies, d'anciens rites de fertilité pratiqués par les tribus de l'Ouest, les moins acculturées, furent interdites, principalement parce que les références sexuelles explicites choquaient les agents fédéraux et, surtout, les assistantes sociales (*field matrons*) anglo-saxonnes (Jacobs : 54-55, 178-181). Puis, le Commissaire aux affaires indiennes finit par interdire les danses, c'est-à-dire les cérémonies. Il était encore possible d'en organiser une par mois mais il fallait que ce soit pendant la journée, en milieu de semaine et en évitant la saison agricole. Pour parfaire le tout, il en interdit la participation à toute personne au-dessous de 50 ans (Berthier-Foglar : 316-317). Cassant le calendrier saisonnier et « cosmique » des chefs cérémoniels, cette mesure, qui vidait le rituel de sa signification, était destinée à affaiblir leur puissance et leur emprise sur la tribu.

Dans cette affaire très médiatisée, les critiques contre le Bureau des Affaires Indiennes furent virulentes, aussi bien de la part des Indiens que des Blancs. Ces critiques eurent pour effet de faire prendre conscience des conditions de vie dans les réserves et poussèrent le secrétaire de l'Intérieur à commander un audit sur la question. Le résultat fut le Rapport Meriam, du nom de son auteur principal, mais dont le vrai titre était *The Problem of Indian Administration* ; celui-ci analyse en 872 pages la catastrophique situation sociale et sanitaire des réserves (pauvreté extrême, mauvais état sanitaire, malnutrition, surmortalité) ainsi que le résultat désastreux des politiques assimilationnistes. Il apparaissait que les Indiens voulaient avant tout rester Indiens, et ce après des siècles de colonisation. Paradoxalement, au même moment, le pays leur accordait officiellement la citoyenneté américaine (*Indian Citizenship Act*, 1924).

John Collier et l'action militante auprès des tribus pueblo du Nouveau-Mexique

La cause indienne fut défendue dans les années 1920 par un militant, John Collier. Intellectuel intéressé par tous les domaines et toutes les causes, il était conscient des problèmes sociaux et des inégalités causées par la richesse (Collier : 37-63). Alors qu'il vivait à New York et qu'il était actif dans divers organismes fonctionnant dans le cadre du *People's Institute* et que l'on qualifierait aujourd'hui

d'associations d'action sociale, il s'occupait de la protection des enfants des rues et de l'accès à la culture des immigrants pauvres (Kelly 1983 : 19-24 ; Collier : 69-73). On voit se dessiner les grandes lignes qui ont marqué la politique sociale et culturelle de Roosevelt.

C'est à New York, dans le foisonnement intellectuel de Greenwich Village qu'il rencontra Mabel Dodge Luhan et fut invité dans son salon littéraire. Cette riche héritière avait réuni autour d'elle tous les contestataires et intellectuels de la ville (Collier : 105-106). Elle savait créer les rencontres qui feraient jaillir les idées nouvelles (Kelly 1983 : 40). Lorsque Mabel quitta New York pour le Nouveau-Mexique, elle y invita John Collier. Ce territoire venait d'accéder au statut d'État et il était le lieu que visité par les artistes, les ethnologues, les linguistes et les archéologues en quête d'exotisme interne de par sa population non-anglophone, hispanique et indienne. Les sujets humains intéressants y abondaient (Eldredge, Schimmel, et Truettner : 5-20), et enfin arrivèrent ceux que l'on appelait les *seekers*, dont le but était la quête spirituelle. Mabel en faisait partie. Elle découvrit le Pueblo de Taos² et fit une connaissance plus intime d'un de ses membres, Tony Luhan, qui devint plus tard son quatrième époux.

Mabel Dodge recréa à Taos un cercle littéraire comme à New York, dans une maison pueblo en terre crue qu'elle se fit construire sur la terre indienne pour être plus proche des cérémonies de la tribu (Berthier-Foglar : 296-298). Elle pensait que les Pueblo allaient sauver le monde d'un matérialisme écrasant et elle demandait à ses invités d'être les porte-parole de cette vision du monde. Elle réussit à faire venir D. H. Lawrence, déjà célèbre en Angleterre, et lui fit connaître le cérémonialisme de Taos (Luhan : 193). Elle invita aussi Carl Gustav Jung, intéressé par les rituels tribaux dans sa théorie sur les archétypes de l'humanité (Rudnick : 185-186). Toutefois, pour la plupart des invités, le voyeurisme colonial était plus important que l'action sociale en faveur de la minorité indienne (Thomas : 112, 127).

Il lui fallut beaucoup d'efforts pour inviter John Collier. Il avait quitté New York et accepté un poste d'enseignant dans une université de San Francisco où il reprenait de nombreux thèmes de ses années new-yorkaises. Ses cours se transformèrent en forums publics où

² Il existe au Nouveau-Mexique dix-neuf tribus pueblo, leurs villages (dénommés « pueblo » par les Conquistadors) allant de quelques centaines à quelques milliers d'habitants.

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

Collier présentait deux aspects du militantisme social qui lui tenaient à cœur, le mouvement coopératif et mutualiste et le communisme russe qui le fascinait. Toutefois, les révolutions russes de 1917 commençaient à inquiéter les Américains et une première « chasse aux sorcières » (*First Red Scare*) cibra les intellectuels aux sympathies trop clairement affichées. Collier fut bientôt l'objet de surveillances de la part des autorités de l'État, puis les fonds qui servaient à le financer furent coupés. Dépité, il quitta les États-Unis et partit camper au Mexique, dans la province de Sonora, avec sa femme et ses trois enfants (Collier : 117-119). C'est là qu'il reçut les télégrammes de Mabel qui lui enjoignaient de venir à Taos car il y avait quelque chose d'intéressant à voir, les « habitations magiques de six cent Indiens magiques » (Collier : 124). On voit que Mabel vivait dans son monde mystique mais qu'elle savait attirer des invités réalistes.

En hiver, peu avant Noël 1920, John Collier arriva à Taos avec sa famille, en pleine tempête de neige. Alors que les hyperboles de Mabel lui semblaient être des élucubrations mystiques, il assista à la cérémonie de Noël au pueblo et vécut une épiphanie. La Vierge Marie fut portée par une procession d'Indiens, de l'église jusqu'à la place où elle présida un cérémoniel pueblo. Collier, le réaliste, fut frappé à son tour, non pas par la magie du moment, mais par une « création religieuse » dans laquelle il vit l'union cosmique entre la Vierge Marie et la religion ancienne des Pueblos. Le militant social qu'il était en ressentit un attrait profond pour la quiétude qui émanait du lieu et du rituel, pour cette activité communautaire (Collier : 125-126). Il chercha, de façon rationnelle, à en analyser la portée, imaginait que son émotion relevait d'une appréciation esthétique, comme s'il s'agissait d'une performance artistique visuelle et musicale. Il y avait cependant une indéniable dimension sociale qu'il tenta d'appréhender.

Cette expérience changea profondément la vie de Collier. Comme bon nombre d'Américains, comme Mabel elle-même, la première guerre mondiale avait créé une rupture avec le monde du passé. Même s'ils n'avaient pas personnellement souffert, ils en ressentaient une dépression profonde. Le mysticisme, la quête spirituelle en étaient la conséquence. Collier entrevit alors, grâce à ces Indiens, qui semblaient défier le temps et la modernité, un espoir nouveau pour l'humanité. Plus rationnel que Mabel, Collier cherche à tirer de son expérience un enseignement sur la façon dont les peuples appréhendent le monde. Il finit néanmoins par convenir que les

Indiens possèdent un secret fondamental de la vie humaine (Collier : 126).

En analyste du fonctionnement des communautés humaines, des interactions entre leurs membres, des règles internes implicites et explicites qui les gouvernent, il conclut que ces sociétés pueblo fonctionnent parce que chacune a la taille d'un village ou d'un bourg. Elles sont suffisamment petites pour que chaque individu y ait un rôle dans son administration, son fonctionnement et son gouvernement (Collier : 122, 133). Fort sa nouvelle raison de vivre, de son nouvel espoir dans le futur de l'humanité, Collier eut le sentiment, tout comme Mabel, que les Indiens représentaient l'avenir de l'humanité (Collier : 126).

En 1922, John Collier eut connaissance d'un projet de loi, la loi Bursum (*Bursum Bill*), proposé par Holm Bursum, sénateur du Nouveau-Mexique et soutenue par Albert B. Fall, ex-sénateur du Nouveau-Mexique et secrétaire de l'Intérieur du président Harding. Ce projet avait pour objectif de réduire les droits que les Pueblos avaient sur leurs terres (Collier : 128 ; Deloria et Lytle : 40). Il suffisait aux squatteurs non indiens sur les terres tribales de prouver qu'ils payaient leurs impôts fonciers depuis « quelques années » afin de prétendre « avec bonne foi » qu'ils en étaient les propriétaires. Collier se rendit compte que les Indiens n'étaient pas au courant des agissements du Congrès et qu'ils pensaient ne pas devoir s'y intéresser. La politique du secret, du repliement sur eux-mêmes avait fonctionné pendant des générations, voire des siècles, et ils ne combattaient qu'en dernier lieu. Avec l'aide de Tony Luhan, il fit la tournée de tous les pueblos pour présenter les dangers de cette loi. Il poussa les Indiens à s'unir, comme ils ne l'avaient fait qu'une seule fois auparavant, lors de la grande révolte de 1680, l'unique révolte coloniale qui tint tête au pouvoir espagnol pendant au moins douze ans, voire plus dans les régions reculées du Nouveau-Mexique. Pour combattre la loi Bursum les Pueblo recréèrent un organe supra-tribal, le Conseil Inter-Pueblo (*All-Pueblo Council*) (Collier : 132). Par ailleurs, Collier créa une association de défense des Indiens, l'*American Indian Defense Association* (AIDA), qu'il présida de 1923 à 1933. Elle avait deux objectifs : le premier était de sauver les terres indiennes en contrant le projet de loi Bursum, et le second était de sauver la culture tribale traditionnelle en exigeant que le premier amendement de la Constitution, celui qui garantit la liberté de religion, soit appliqué aux Indiens (Prucha : 803-804). Le fait que ce soit la première fois qu'on

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

invoque cet amendement de la constitution, pour défendre le droit des Indiens à pratiquer leur religion, montre à quel point John Collier était un précurseur. C'est pour cette raison que Roosevelt lui demandera de formuler sa politique indienne.

Dans les années 1920, pour sauver leurs terres, les Indiens pueblo du Nouveau-Mexique, conseillés par Collier et les intellectuels du groupe de Mabel Dodge Luhan, envoyèrent une délégation de dix-sept de leurs dirigeants à Washington et à New York. Ils arrivèrent avec tout le cérémoniel qui leur était propre, avec leurs tenues d'apparat et leurs tambours, qu'ils firent résonner dans les locaux de la bourse de Wall Street. Collier ne nous dit rien sur le choix de cette destination, mais on peut supposer qu'il visait un lieu de pouvoir, préfigurant une forme ancestrale du mouvement *Occupy Wall Street*. En tout cas, les tambours firent suffisamment de bruit pour que la bourse soit obligée de suspendre les cotations et d'entendre les doléances des Indiens (Collier : 133).

Mabel Dodge finança une partie de la campagne, fit imprimer des pamphlets, mit à contribution ses invités, même D.H. Lawrence, rebelle à toute pression, finit par écrire, non pas le roman attendu, mais un article dans l'édition du 24 décembre 1922 du *New York Times* (cet article de Lawrence est référencé dans la bibliographie). Le fait qu'il se moque de l'intelligentsia dans ce texte, tout en défendant les Indiens, est finalement secondaire puisque le projet de loi fut rejeté (Berthier-Foglar : 308-309). Par contre, les critiques contre John Collier, et contre ceux qui s'opposaient au vote de cette loi, préfigurent les critiques contre certaines politiques du *New Deal* : on accusa Collier et ses amis d'être des communistes au service des soviétiques (Collier : 124). Finalement, en 1924, le Congrès vota en faveur d'une loi négociée, remplaçant le projet Bursum : c'était la Loi sur les terres pueblo (*Pueblo Land Act*) qui mettait en place un Conseil des terres pueblo (*Pueblo Land Board*) chargé d'examiner au cas par cas le statut des terres contestées dont la propriété était revendiquée par des non indiens. Ce conseil se mit immédiatement au travail et il ne fut dissout qu'en 1938, après avoir traité toutes les demandes qui lui étaient soumises (Prucha : 800).

Le passage de l'IRA

Dans la défense des Indiens, Collier était un « altruiste professionnel » (Philp : 257), il avait mis ses maigres économies dans la cause, les sept mille dollars provenant de la vente de la maison qu'il

possédait avec sa femme à New York (Collier : 132). Il le fit parce qu'il avait trouvé plus pauvre que lui, le revenu annuel des Indiens était de 14,66 \$ dans le Pueblo de Tesuque et de 16,20 dollars dans le Pueblo de San Ildefonso, deux villages voisins du Pueblo de Taos et comparables du point de vue social, économique et démographique. Il n'obtint pas tous les chiffres qu'il aurait voulu obtenir, ceux auquel il eut accès lui avaient été communiqués de façon non-officielle par un agent fédéral du Bureau des Affaires Indiennes à Española, une bourgade proche de Taos. Collier s'en servit pour illustrer la misère indienne, fit valoir que le passage de la loi Bursum aurait fait empirer la situation, et avait eu gain de cause. Il fait remarquer, dans ses mémoires, que l'agent qui lui avait fourni ces chiffres fut licencié (Collier : 133-134).

En 1929, et en marge du problème indien, l'effondrement de l'économie et la Grande Dépression poussèrent les États-Unis à élire Franklin Delano Roosevelt à la présidence en 1932. Lorsqu'il entra en fonction en 1933, la personne la mieux placée pour être le nouveau Commissaire aux affaires indiennes était John Collier, que Roosevelt nomma à la direction du Bureau des Affaires Indiennes (qui s'appelait alors *Indian Office*), un des organes du Département de l'Intérieur.

L'avis de Harold Ickes, à la tête du Département de l'Intérieur, donne une bonne idée de la vision de l'administration Roosevelt en matière de gestion des Indiens :

Je crois que personne n'est meilleur que [Collier] en matière de connaissance de la situation des Indiens et d'empathie avec leur point de vue. Sur ce poste, je veux quelqu'un qui défende les Indiens. Les Blancs sont capables de se défendre eux-mêmes mais les Indiens ont besoin de quelqu'un qui les protège de l'exploitation. Je veux un homme qui respecte leurs traditions et leur culture. J'aimerais que l'on aide les Indiens à s'aider eux-mêmes. John Collier, quoi qu'on ait pu dire sur son caractère, est celui qui possède, plus que n'importe quel autre candidat sur ce poste, les qualités requises pour traiter avec les Indiens, celles que, selon moi, un Commissaire aux affaires indiennes doit posséder. (Prucha : 941)

Dans les décennies précédant l'arrivée de Collier, les politiques indiennes du gouvernement fédéral se contentaient d'acculturer les Indiens pour les intégrer le mieux possible dans le tissu social des États-Unis. Les écoles, les missions, la privatisation des terres

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

indiennes, allaient toutes dans ce sens (Deloria et Lytle : 37). L'innovation de John Collier provient du fait qu'au lieu de modifier les paramètres de la gestion fédérale des tribus, il chercha à transformer, à la base, les institutions mises en place pour traiter des Indiens.

Comme tous les autres acteurs du *New Deal* dont s'est entouré le président Roosevelt, Collier aborda la tâche qui lui était confiée avec énergie et l'enthousiasme. Il composa son équipe avec des personnes compétentes et fit appel au juriste Felix S. Cohen, théoricien fondateur du domaine du droit que l'on nomme « droit indien » (*Indian law*). Les origines de ce droit, et de la souveraineté tribale, se trouvent dans la Constitution. Or, il semble que ce texte ne concerne pas les Indiens puisqu'on n'en tient pas compte s'ils ne paient pas d'impôts (« Indians not taxed », article 1, section 2, paragraphe 3) pour déterminer le nombre des représentants au Congrès. Par ailleurs, ces tribus sont mentionnées dans le même paragraphe que les nations étrangères (article 1, section 8, paragraphe 3) lorsqu'il s'agit de définir les pouvoirs qui échoient à la fédération et non aux États. Cohen en conclut donc que les tribus indiennes sont assimilées à des nations étrangères. Il analyse aussi les célèbres décisions « Marshall » de la Cour suprême³, qui ont défini la souveraineté des tribus à une époque expansionniste, les années 1820-1830, où les Blancs de Géorgie tentaient de faire valoir leur droit d'occuper les terres des Cherokee arguant du fait que le droit des Blancs était supérieur à celui des Indiens, quel que fut leur degré de civilisation. Ainsi, dans *Cherokee Nation v. Georgia* (1831), la Cour suprême affirmait que la Nation Cherokee était une « nation interne dépendante » (« *domestic dependent nation* ») sans clairement définir ce qui apparaissait comme un oxymoron. On en retient que la Cour suprême se montrait favorable aux Indiens, puisqu'elle reconnaissait qu'ils formaient des nations, même si le degré de souveraineté des tribus n'était pas clairement défini puisqu'il s'agissait de nations internes. Cela ne changea pourtant rien au sort des Cherokee puisque l'État de Géorgie les déporta en 1838⁴ sans que l'État fédéral n'intervienne.

³ *Johnson v. M'Intosh* (1823); *Cherokee Nation v. Georgia* (1831); *Worcester v. Georgia* (1832).

⁴ Dans une situation conflictuelle, où les États affirmaient leurs droits face à l'État fédéral, défendant en particulier l'esclavage, la Cour suprême n'était pas en mesure de demander l'application de ses décisions.

Alors que Felix Cohen travaillait sur les bases juridiques de la souveraineté des tribus, Collier fit appel aux anthropologues, auxquels il adressa un questionnaire dès le 20 novembre 1933. Il souhaitait en particulier être renseigné sur les structures de gouvernance tribale qui auraient survécu et qui fonctionneraient encore en interne, malgré une gestion des tribus de l'extérieur, par le gouvernement fédéral. Collier avait à l'esprit le fonctionnement des tribus Pueblo du Nouveau-Mexique, qui avaient conservé une gouvernance interne par les chefs cérémoniels et qui avaient dévolu au chef de guerre le rôle de responsable des affaires extérieures. L'organisation traditionnelle interne était ainsi préservée et même le chef de guerre, qui était auparavant en charge de la défense armée de la tribu face aux ennemis externes, avait trouvé un rôle en rapport avec son activité traditionnelle. Collier pensait que des vestiges d'une organisation traditionnelle devaient encore exister chez d'autres tribus et qu'elles pourraient être utilisées pour reconstruire une organisation qui ne serait pas imposée par le gouvernement fédéral. Il ne voulut pas entendre les doutes des anthropologues qui pensaient qu'il n'y avait plus beaucoup de traces des anciens systèmes d'organisation tribale (Kelly 1980 : 8-12).

Les philanthropes, influencés par les missionnaires chrétiens, qui avaient dominé la politique indienne de la fin du XIX^e siècle étaient maintenant remplacés par des sociologues et des anthropologues. Cependant, malgré leur bonne volonté, les anthropologues eurent du mal à collaborer avec Collier qui voulait une réponse concrète à ses questions organisationnelles et qui se montrait peu intéressé par la recherche théorique. Implicitement, Collier voulait que les vestiges d'organisation traditionnelle, dont il imaginait la survivance, permettent aux tribus de mettre en place leur propre système de gouvernement et de gérer leur développement économique (Prucha : 942-944). Collier, très efficace en tant que militant pour les droits des minorités à leur culture et le droit des Indiens à leur terre, restait marqué par ce rôle de « travailleur social » et il lui était plus difficile de trouver sa voix en tant que directeur d'une agence gouvernementale.

Collier joua cependant un rôle important dans la mise en place des mesures du New Deal spécifiques pour les tribus. Il fut à l'origine d'un programme du *Civilian Conservation Corps* (CCC) pour les Indiens. L'organisation du CCC voulait que les travailleurs soient logés dans des camps pendant la durée d'un chantier de grande

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

envergure qui prenait l'aspect d'une campagne militaire mâtinée de scoutisme. Il s'agissait de créer une dynamique qui donne aux travailleurs l'impression de participer à véritable campagne militaire contre la misère et pour la reconstruction du pays dans un contexte de fraternité dans le combat et d'égalité dans l'adversité.

Arguant du fait que les conditions des réserves étaient différentes de celles que l'on observait ailleurs, Collier pensait qu'un CCC indien serait plus efficace. Outre les camps pour hommes célibataires, typiques du CCC, il y avait, au CCC indien, des camps acceptant les familles des travailleurs ainsi qu'un système de transports quotidiens des réserves vers les chantiers. Un grand nombre de ces chantiers visaient à améliorer directement la qualité de vie des réserves par des travaux de lutte contre l'érosion, de plantations forestières et de réhabilitation des pâturages. Après 1938, Collier étendit le champ d'action du CCC indien pour permettre aux Indiens d'acquérir des savoirs technologiques. Même si l'entrée des États-Unis dans la guerre mit un frein à ce programme du fait de l'enrôlement des Indiens dans l'armée, l'impact du CCC indien se lit dans ses statistiques : environ 85 000 Indiens y ont participé et 72 millions de dollars ont été dépensés. L'effet positif a été immédiat, pour ce qui est du bien être des familles, et à long terme, pour ce qui est de l'écologie et de l'infrastructure des réserves, ainsi que de l'acquisition de compétences (Prucha : 945-948).

De nombreux autres programmes du *New Deal* ont été étendus aux Indiens sans faire l'objet d'une désignation spécifique. Ils purent ainsi bénéficier de fonds provenant de programmes et d'organismes divers (*Agricultural Administration, Soil Erosion Service, Federal Emergency Relief Administration*). Par ailleurs, la *Civil Works Administration* (CWA) employa plus de 4000 Indiens pendant l'hiver 1934 pour des travaux de construction d'infrastructures mais aussi de secrétariat et, ce qui est presque plus important, pour des réalisations artistiques destinées à orner les bâtiments de l'administration indienne (fresques murales, tapis, poteries). La *Public Works Administration* (PWA) améliora les écoles internes aux réserves, les hôpitaux, les routes, l'irrigation et le système d'égouts des réserves dès la fin 1933. La plupart de ces mesures eurent un effet positif à la fois sur le moral et sur l'économie des tribus (Prucha : 946-950).

En accord avec l'orientation militante de John Collier, son bureau mit en œuvre le *Pueblo Relief Act* qui apporta le financement nécessaire au *Pueblo Land Board* pour financer l'éviction des

squatteurs non indiens sur les terres pueblo. Il s'agissait aussi de financer, pour les tribus, l'achat de terres et de droits d'utilisation de l'eau, ce qui est vital en région aride (Prucha : 848). Dans le même esprit, Collier mit fin à la loi Dawes (*General Allotment Act*) de 1887 et la transformation des terres indiennes en parcelles privées (Deloria et Lytle : 146-147). Dans ses mémoires, John Collier se rappelle un fait marquant de sa jeunesse qui lui avait fait prendre conscience de l'importance de la terre dans le tissu social d'une communauté : il avait passé ses mois d'été dans les Appalaches et, lorsqu'il y retourna quelques années plus tard, il vit des forêts entièrement rasées, selon la technique de la coupe claire (*clearcutting*), qui facilite le travail des exploitants forestiers mais qui détruit l'environnement des villages dont les habitants n'ont plus d'autre choix que de partir (Collier : 27-31). Il s'agissait de Blancs pauvres mais Collier comprit que la dynamique était la même chez les Indiens.

Autre réglementation issue des années militantes de Collier, sa circulaire n° 2970, du 3 janvier 1934, sur la liberté de religion des Indiens (*Indian Religious Freedom and Indian Culture*), exigeait qu'

[à] partir de ce jour, aucune interférence avec la liberté de religion des Indiens ou avec leur cérémonialisme ne [soit] tolérée. La liberté culturelle des Indiens est à considérer, en tout point, égale à celle de tout autre groupe non indien. (Prucha : 951)

Quelques jours après, le 15 janvier 1934, Collier annonçait, dans sa directive sur les règlements internes des écoles, et plus particulièrement des pensionnats gérés par le gouvernement fédéral, qu'il était désormais interdit d'obliger les élèves à assister aux offices religieux. Dans les écoles implantées dans les réserves, l'éducation religieuse était permise pendant une heure par semaine pour les élèves qui avaient l'autorisation parentale pour y participer. Fait nouveau, étaient considérées comme des religions, aussi bien les religions chrétiennes que la religion traditionnelle de la tribu. Le passage de ces mesures donna lieu à un tollé chez les associations chrétiennes. Les missionnaires auprès des tribus rétorquèrent que, sans leurs efforts, les Indiens retourneraient tous au paganisme et aux pratiques chamanistiques avec pour résultat :

[...] qu'on verrait apparaître des pseudo-religions comme le culte du peyotl, ou le culte d'un pseudo-messie inventé par des fakirs en mal d'autopromotion qui abrutiraient les

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

Indiens jusqu'à ce qu'ils en oublient que la politique indienne actuelle ne promet pas l'émancipation totale mais plutôt le crépuscule permanent d'une démagogie indécente nourrie de louanges malhonnêtes dénotant en fait une réelle infériorité [des Indiens]. (Prucha : 953)

Cependant, Collier tint bon face aux critiques d'une société profondément chrétienne et continua à affirmer le droit des Indiens à pratiquer la religion de leur choix. Il réfuta aussi l'argument que lui-même était athée et qu'il cherchait à nuire à la religion chrétienne. Lorsqu'il autorisa les Indiens du pueblo de Taos à utiliser en exclusivité, pendant quelques jours en août, les abords du lac Bleu, un lac de montagne en amont du village, qui est significatif dans leur mythe de la création, il fut exposé à des critiques encore plus féroces. On le traitait de « *Indian lover* », une façon de dire qu'il ferait n'importe quoi pour les Indiens et qu'il ne montrait aucun discernement. Ses opposants émirent l'idée que les cérémonies du lac Bleu étaient l'occasion de débauche et d'orgies.

En outre, on voit que pour Collier, comme pour les anthropologues, la culture et la religion sont liées. Il fut un acteur important dans la promotion de l'art et de l'artisanat indiens. Dans l'Ouest américain, lors de l'avancée du chemin de fer, les Indiens avaient pris l'habitude de vendre leur production lors des arrêts du train. Une industrie domestique s'était créée autour de l'artisanat traditionnel et les Indiens vivant à proximité de ces arrêts s'étaient assuré un marché constant pour leurs poteries, tissages, bijoux et petits objets facilement transportables et adaptés aux besoins de la clientèle : boîtes à tabac, salières et tout ce que les Américains appellent « *curios* », les bibelots exotiques à exposer en vitrine. On vit apparaître des dynasties de potières à la suite de la Nampeyo chez les Hopi et Maria Martinez du pueblo de San Ildefonso (Berthier-Foglar : 324-325, 329). Le rapport Meriam avait mis en évidence le bienfait économique et social de ce type d'occupation et Collier mit en œuvre une politique pour l'étendre à toutes les tribus, comme on le verra plus loin.

Outre l'intégration des Indiens dans les politiques du *New Deal*, John Collier avait pour ambition de réformer fondamentalement la politique indienne des États-Unis. Il fut à l'origine d'un projet de loi qui porte son nom (*Collier Bill*). On retrouve dans ce texte un Collier militant. Entouré de juristes, dont Felix Cohen, il entreprit de réécrire tout le fonctionnement des relations entre les tribus et le

gouvernement fédéral. Ce document important par sa longueur, quarante-huit pages, l'est aussi par l'ampleur de ses visées. Il traite en quatre sections des principaux domaines des affaires indiennes : I/ L'autogouvernement des tribus ; II/ L'enseignement indien ; III/ Les terres indiennes ; IV/ Les tribunaux indiens. Je m'inspire ici du travail des juristes du droit indien, Vine Deloria, Lakota, auteur de *Custer Died For Your Sins* (1969) et de *God is Red* (1994), et Clifford Lytle qui ont analysé en détail la teneur du projet de loi et de la loi qui fut finalement votée (Deloria et Lytle : 66-79).

Le projet de loi prévoyait que les tribus puissent entièrement s'autogouverner et acquérir l'indépendance économique. Chaque tribu devait pouvoir choisir le système de gouvernement qui était le plus proche de ses traditions. En matière d'enseignement, le projet prévoyait des formations professionnelles pour que les Indiens soient employables dans tous les postes de l'administration (enseignement, santé, forces de l'ordre, gestion, services sociaux) et de l'industrie privée. Par ailleurs, la culture et les traditions indiennes devaient être enseignées afin de les perpétuer. En matière de gestion territoriale, la politique de privatisation des terres devait prendre fin et de nouvelles réserves devaient être créées pour les tribus sans terre⁵. La section sur les Cours indiennes propose la création de deux types de Cours. Au niveau de chaque tribu, il y aurait des tribunaux compétents pour régler les affaires internes courantes. Au niveau fédéral, il y aurait une Cour qui fonctionnerait comme les tribunaux fédéraux dits « de district » (*District Courts*). Dans le cas des Indiens, ce serait une Cour de sept juges, chacun étant responsable pour une région donnée. La proposition était la plus révolutionnaire jamais formulée aux États-Unis en matière de gestion des tribus indiennes.

La proposition de Collier fut discutée et amendée par la Chambre des représentants et par le Sénat. Collier ne réussit pas à persuader les élus assimilationnistes du bien-fondé de son projet, vu comme un rejet de la citoyenneté américaine qui avait été conférée aux Indiens par la loi de 1924. On critiquait aussi le pouvoir qu'auraient les gouvernements indiens en matière d'achat et de gestion des terres, ainsi que le système des Cours indiennes. Il n'y a que les paragraphes de la loi traitant de l'enseignement mettant en

⁵ On rappellera à ce sujet qu'une réserve n'est pas un « ghetto » où les tribus sont « parquées », comme on l'entend souvent, mais qu'il s'agit d'un lieu où s'applique leur souveraineté et sur lequel elles ont juridiction.

La politique indienne de Franklin Delano Roosevelt

place des écoles de proximité, et non plus des pensionnats loin des réserves, qui ne suscitèrent pas de critiques (Deloria et Lytle : 83-92). Les tribus indiennes appelées à donner leur avis se dirent majoritairement en faveur du projet de loi.

La loi qui fut finalement votée le 18 juin 1934 sous le nom de *Wheeler-Howard Act* ou *Indian Reorganization Act* n'avait que peu de ressemblance avec le projet grandiose de Collier. Les quarante-huit pages du projet étaient réduites à cinq. Pour Collier, le seul élément qui avait survécu intact était l'annulation de la loi Dawes de 1887. Néanmoins, la loi prévoyait que les tribus puissent établir leur propre gouvernement, et adoptent leur propre constitution, mais ce droit était limité aux tribus reconnues par le gouvernement, un sous-groupe (un clan, par exemple) ne pouvait pas le faire (Deloria et Lytle, 140-147).

Pour que la loi soit appliquée, il fallait que les tribus votent pour ou contre l'IRA, pour ou contre le fait de mettre en place leur propre constitution. Il fallait pour cela l'assentiment de la majorité des adultes de chaque tribu. On pourrait penser que cette loi, même si elle ne ressemblait plus au projet de Collier, recevrait facilement l'accord des tribus. Toutefois, les Indiens étaient suspicieux quant aux motifs du gouvernement fédéral et nombre d'entre eux imaginaient qu'il s'agissait, une fois de plus, de les spolier. D'autres, comme les Navajo, avaient leurs propres griefs envers le gouvernement fédéral. Dans la lutte contre l'érosion, l'administration avait déclaré que les principaux responsables étaient les moutons qui paissaient en surnombre sur les terres désertiques. Il fallait donc réduire les troupeaux par tous les moyens :

Les Navajo ne comprenaient pas ce diagnostic. Ils ne voyaient pas l'urgence de la situation parce qu'ils attribuaient l'érosion à la sécheresse et à l'insuffisance des terres et non au surpacage⁶. (Feltz-Strigler : 98)

Parmi les mesures les plus brutales, la réduction forcée, eut une conséquence désastreuse sur l'opinion publique navajo quant à la politique du gouvernement fédéral. Si les riches propriétaires pouvaient se défaire de leurs animaux les moins productifs, les pauvres n'avaient pas cette option, et durent éliminer des brebis, ce qui eut un effet négatif sur la reproduction du troupeau. Dans la réserve, on ne comprenait pas l'urgence des Blancs, d'autant plus que

⁶ surcharge de bétail

la solution aggravait la pauvreté des familles qui tombaient sous le seuil de subsistance (Fettes-Strigler : 101).

Les Navajo se prononcèrent donc contre l'IRA, et le fait qu'il s'agissait d'une des plus importantes tribus du pays blessa Collier. Cependant, en l'espace de dix ans, quatre-vingt-treize tribus adoptèrent une constitution et soixante-treize des statuts qui faisaient office de constitution. La grande majorité des tribus accepta donc la Réorganisation Indienne de Roosevelt (Prucha : 958). Les constitutions étaient de nature variée : certaines étaient calquées sur la Constitution américaine, et officialisaient la séparation des pouvoirs, alors que les Pueblo mettaient en place des gouvernements théocratiques donnant le pouvoir à des sociétés cérémonielles traditionnelles.

Par ailleurs, lors de la mise en place de l'IRA, la loi sur les arts et artisanats indiens (*Indian Arts and Crafts Act*) de 1935 eut des retombées très positives. Pour Collier, cette loi se situait dans la lignée des grandes lois du *New Deal*. Elle était destinée à promouvoir l'art et l'artisanat indien tout en le protégeant des contrefaçons.

L'importance des lois de ce qu'il est convenu d'appeler le *New Deal* indien se lit, paradoxalement, dans la période assimilatrice qui fit suite à la Deuxième guerre mondiale. Les États-Unis, pays victorieux, l'une des deux puissances d'un monde bipolaire, rejetèrent tous les particularismes ethniques, indiens ou non. Le traité de droit indien de Felix Cohen fut expurgé, dans son édition de 1958, de tous les éléments qui mettent en doute le pouvoir de Washington. Le mot d'ordre était alors la terminaison (« *Termination* ») des droits spécifiques des nations indiennes pour transformer les Indiens en citoyens comme les autres, oubliant le fait que leurs droits spécifiques avaient été acquis en échange du territoire. Il fallut attendre le « renouveau indien » des années 1960-1970 pour que les Indiens, comme les Noirs, manifestent pour le respect de leurs droits.

Les chercheurs se sont alors penchés sur l'importance du *New Deal* indien et selon l'historien Wilcomb Washburn, sans l'IRA de 1934,

il n'y aurait plus de tribus indiennes aux États-Unis. Les Indiens ne constitueraient plus des entités distinctes et n'existeraient plus aujourd'hui qu'en tant qu'individus. [...] Sans cette loi, la souveraineté que revendiquent aujourd'hui les Indiens n'aurait aucun fondement. (Rostkowski : 63)

Conclusion : « sans l'IRA il n'y aurait pas d'Indiens aujourd'hui »

John Collier resta Commissaire aux affaires indiennes jusqu'en 1945, marquant les années Roosevelt par sa politique indienne. Ce qui reste aujourd'hui de ces lois du *New Deal* se lit dans la reculturation des Indiens, c'est-à-dire leur retour vers des éléments anciens de leur culture, et dans le poids politique des tribus : l'art et l'artisanat indiens sont des sources de revenus importantes, les écoles et universités indiennes (*Tribal Colleges*) proposent des formations variées, les tribus défendent leur souveraineté, ont leurs lobbys à Washington et regagnent du territoire. Pour ne citer qu'une affaire emblématique, le lac Bleu de Taos, et toute sa zone périphérique furent intégralement rendus aux Indiens de Taos, en 1971, par le président Nixon. Aujourd'hui aucun Blanc n'y a accès et le gouvernement fédéral n'a pas droit de regard sur les cérémonies qui y sont organisées. Les Cours tribales, bien rôdées, sont compétentes pour les affaires internes qu'elles jugent selon les lois propres à chaque tribu. Le « droit indien » est interprété par la Cour suprême des États-Unis pour favoriser le développement des réserves ; la mise en place des casinos en est un exemple. Sans les politiques du *New Deal* favorables à l'indianité, il n'y aurait plus d'Indiens pour revendiquer la souveraineté tribale à la base de ces actions.

Bibliographie

- Anonyme. *The Problem of Indian Administration (Meriam Report)*. Institute for Government. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1928.
- BERTHIER-FOGLAR, Susanne. *Les Indiens pueblo du Nouveau-Mexique. De l'arrivée des conquistadors à la souveraineté des nations pueblo*. Gulf Stream. Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux, 2010.
- COLLIER, John *From Every Zenith: A Memoir; and Some Essays on Life and Thought*. Denver: Sage Books, 1963.
- DELORIA, Vine Jr., et Clifford M. LYTLE. *The Nations Within. The Past and Future of American Indian Sovereignty*. New York : Pantheon Books, 1984.

- ELDREDGE, Charles C., Julie SCHIMMEL, and William H. TRUETTNER. *Art in New Mexico, 1900-1945. Paths to Taos and Santa Fe*. Washington D.C. : National Museum of American Art, 1986.
- FELTES-STRIGLER, Marie-Claude *La Nation Navajo. Tradition et développement*. Paris : L'Harmattan, 2000.
- JACOBS, Margaret D. « Making Savages of Us All: White Women, Pueblo Indians, and the Controversy over Indian Dances in the 1920s. » *University of Nebraska. Faculty Publications Paper 17* (1996) : 178-209.
- KELLY, Laurence C. « Anthropology and anthropologists in the Indian New Deal » *Journal of the History of the Behavioral Sciences* 16.1 (1980) : 6-24.
- . *The Assault on Assimilation: John Collier and the Origins of Indian Policy Reform*. Albuquerque : University of New Mexico Press, 1983.
- LAWRENCE, David Herbert. « Certain Americans and an Englishman ». *New York Times* December 24, 1922.
- LUHAN, Mabel Dodge. *Lorenzo in Taos*. New York : Alfred Knopf, 1932. Trad. fr. Luhan Mabel Dodge, *Ma vie avec D. H. Lawrence au Nouveau Mexique*, Paris, Bernard Grasset, 1933.
- PHILP, Kenneth R. *John Collier's Crusade for Indian Reform, 1920-1954*. Tucson : University of Arizona Press, 1977.
- PRUCHA, Francis Paul *The Great Father. The United States Government and the American Indians*. Vol. 1 and 2. Lincoln : University of Nebraska Press, 1984.
- ROSTKOWSKI, Joëlle *Le renouveau Indien aux États-Unis. Un siècle de reconquêtes*. Terre Indienne. Paris : Albin Michel, 2001.
- RUDNICK, Lois Palken. *Utopian Vistas: The Mabel Dodge Luhan House and the American Counterculture*. Albuquerque : University of New Mexico Press, 1996.
- THOMAS, Nicholas. *Colonialism's Culture. Anthropology, Travel and Government*. Princeton : Princeton University Press, 1994.
- WHITE, Richard *'It's Your Misfortune and None of My Own'. A New History of the American West*. Norman : University of Oklahoma Press, 1991.

