

LORSQUE LES ÉTATS S'UNISSENT

De la génération des pères à celle des frères fondateurs

Le présent est indéductible, disait Valéry. À quoi peut donc servir l'Histoire ? À multiplier les idées, seulement cela, et c'est déjà beaucoup. Les contemporains du processus de construction européenne que nous sommes ont tendance à voir surtout la petitesse des hommes, la mesquinerie des compromis, les marchandages de boutiquiers, les querelles de préséance entre petits et grands pays. Un retour sur la construction des États-Unis amène à relativiser cette vision. Derrière la façade visible et peu enthousiasmante se joue une grande partie. Recherchons néanmoins Adams, Jefferson et Washington désespérément...

PAR **Hervé DUMEZ** - CENTRE DE RECHERCHE EN GESTION - ÉCOLE POLYTECHNIQUE

L'histoire s'écrit du présent vers le passé. C'est ce que pensait John Adams à la fin de sa longue vie (1). On s'apprêtait en 1826 à fêter le cinquantième anniversaire de la déclaration d'indépendance et cette célébration l'irritait au plus haut point. Lui avait plaidé pour l'indépendance le premier, voix prêchant dans le désert au tout début. Toutes les décisions qui avaient mené à l'indépendance, ainsi qu'à la constitution fédérale « *avaient été prises à une voix de majorité, celle d'un État et, souvent, du fait d'un seul individu* ». La politique qui avait conduit à la création d'un État

indépendant, républicain et fédéral, avait été, comme elle le serait toujours disait-il, une politique « *rapiécée et faite de bric et de broc* » (« *patched and piebald* »). Les grands hommes ? Malgré tout le respect qu'il lui portait, il avait connu Washington ne pouvant écrire trois lignes sans fautes d'orthographe, incapable de composer un discours, et lisant – avec difficulté tant il était mauvais orateur – ceux que ses collaborateurs lui avaient préparés. Avec ironie, il notait que si, à chaque fois qu'il avait été question de confier le sort de la jeune révolution à quelqu'un le choix s'était porté sur

(1) John Adams était avocat dans le Massachussets lorsque monta la révolte contre l'Angleterre. Il plaida très tôt pour l'indépendance. Il fut l'un des représentants des insurgés en France, puis le premier vice-prési-

dent des États-Unis, succédant à Washington comme deuxième président. Il fut battu après son premier mandat par Thomas Jefferson qui devint le troisième président.

Washington, c'était parce qu'il était invariablement le plus grand dans la salle (2) ! Il se souvenait de Benjamin Franklin à Paris, papillonnant autour des jolies femmes des salons aristocratiques, parfois plus enivré de leur parfum que de l'avenir des treize colonies. Thomas Jefferson, son cadet, il l'avait connu jeune homme, se tenant au second rang derrière ses aînés, n'ayant prononcé tout au plus que quelques phrases durant tout le processus révolutionnaire. C'était lui, Adams, qui avait assumé les deux décisions fondamentales : la nomination de Washington à la tête de l'armée continentale et le choix de Jefferson pour rédiger le brouillon de la déclaration d'indépendance. Pour lui, la date fondamentale était le 15 mai 1776. Ce jour-là, sous son impulsion, le Congrès continental avait décidé que chaque État se doterait d'une constitution. Le processus signifiait l'indépendance sans concession à l'égard du royaume britannique, l'indépendance dans la démocratie, l'inscription du processus révolutionnaire dans l'histoire de chaque colonie - non la tentative de faire table rase du passé qui n'aurait conduit qu'à la catastrophe - et un pas décisif vers la création d'un État fédéral. Lui-même avait rédigé dans sa petite maison de Braintree (aujourd'hui Quincy, dans la banlieue de Boston) la première de ces constitutions, celle du Massachusetts (3), qui avait servi plus tard de modèle à la constitution fédérale. Mais, cinquante ans après les événements, leur enchaînement paraissait évident : la Boston Tea Party, les premiers coups de mousquet à Lexington et Concord, la déclaration d'indépendance, la constitution fédérale. Et le 4 juillet s'imposait comme l'événement à célébrer, la fête nationale américaine, celle de la déclaration d'indépendance ; pire encore, Jefferson, qu'Adams avait choisi pour en faire le brouillon parce qu'il avait une bonne plume, s'imposait comme le héros de ce jour.

Un journaliste actif dans le milieu des partisans de l'indépendance, Thomas Paine, l'avait écrit très tôt : une île ne pouvait pas gouverner très longtemps tout un continent : l'indépendance semblait inscrite, à plus ou moins longue échéance, dans l'ordre des choses ; mais pourquoi le processus prit-il un tour révolutionnaire ? Pourquoi le régime républicain, oublié de l'histoire à l'exception de quelques cantons suisses, n'ayant jamais fonctionné dans un grand pays - et ce pays était immense et potentiellement plus immense encore -, s'imposa-t-il ? Pourquoi, à la différence de ce qui se passa en France quelques années plus tard, qui enflamma Jefferson et laissa Adams, dès le début, extrêmement méfiant pour la suite, les révolutionnaires ne se déchirèrent-ils que par voix de presse interposée sans que le sang coulât ? La réponse à ces

questions réside dans un effet de génération, celle de ces hommes que l'historien Joseph Ellis a choisi d'appeler de manière significative les « frères fondateurs » plutôt que les « pères fondateurs », expression généralement employée pour désigner ceux qui fondèrent les États-Unis.

La période décisive n'est peut-être pas celle, bien balisée, de la révolution elle-même, mais le moment où, l'histoire redevant plus banale, moins héroïque, l'édifice tanguait et pourrait basculer mais où tout est finalement conservé. La méthode suivie consiste à choisir quelques événements clefs : le duel Hamilton-Burr, le dîner au cours duquel l'emplacement de la capitale fédérale est choisi, le débat au Congrès autour de la question de l'esclavage, le discours d'adieu de Washington, l'élection du deuxième président après le départ du héros national et la longue correspondance entre Adams et Jefferson, réconciliés en amitié mais débattant toujours du sens de la révolution. A chaque fois, les enjeux de l'événement, la personnalité et les positions des membres de la génération qui y prennent part, la fragilité et les conséquences des choix réalisés, sont mis en lumière avec un art consommé, ce qui explique que l'ouvrage ait reçu le prix Pulitzer (4).

LA DOUBLE CONTRADICTION

La fragilité de l'édifice révolutionnaire américain reposait sur une double contradiction. Les colons s'étaient soulevés contre le roi d'Angleterre, parce que son pouvoir était lointain et leur imposait de Londres des charges considérées comme indues. Nul hasard dans le fait que la révolution soit née d'une sorte de pochade, la *Boston Tea Party* : les bourgeois de Boston se réunissent dans l'Old Meeting House, se déguisent en indiens Mowhak et, montés à bord des navires anglais amarrés dans le port, jettent le thé, fortement taxé par Londres, à la mer. Par essence donc, le processus révolutionnaire considère comme légitime la révolte contre un État central fort imposant des impôts élevés. En même temps, la révolution a accouché d'un pouvoir fédéral - un président et un Congrès - élu donc légitime, et la guerre d'indépendance a généré un endettement élevé, qu'il faut dénouer. Certains, les fédéralistes, considèrent que le gouvernement fédéral doit être fort, tout en respectant bien sûr le droit des États, et qu'il doit asseoir son pouvoir, notamment vis-à-vis de l'Angleterre et de la France, les deux grandes puissances mondiales rivales. D'autres pensent que si le pouvoir fédéral devient trop

(2) Washington dépassait les six pieds de haut.

(3) La constitution de l'État du Massachusetts est la plus vieille constitution au monde à être encore en usage.

(4) On aimerait que les historiens français écrivent des livres aussi riches, aussi courts et aussi éclairants...

John Adams, Roger Sherman, Robert Livingston, Thomas Jefferson et Benjamin Franklin déposent officiellement au Congrès le texte de la Déclaration d'Indépendance.

© Roger-Viollet

puissant, s'il impose notamment des taxes trop lourdes pour rembourser la dette, il est parfaitement légitime de le combattre. Nous n'avons pas fait la Révolution, disent-ils non sans raison, pour remplacer un pouvoir central lointain – le roi d'Angleterre – par un autre, même élu – le président et le Congrès.

La seconde contradiction est encore plus dramatique. Dans les colonies du Nord, l'esclavage a été une réalité sociale tragique, mais limitée. Par contre, au sud, l'esclavage est le principe social dominant. Les rédacteurs de la déclaration d'indépendance savent que les principes généreux qu'elle contient sont fondamentalement incompatibles avec l'esclavage. En même temps, ils savent que les treize colonies doivent être unies. Il y a donc un accord – scellé lors de discussions à huis clos – selon lequel la question de l'esclavage est taboue au niveau fédéral. Lorsque l'accord se fait sur la constitution, un article prévoit d'ailleurs que le Congrès ne peut voter aucune disposition en la matière avant 1808. Cet accord est respecté par l'ensemble de la génération : dans son discours d'adieu, Washington évoque tous les sujets essentiels à ses yeux (celui des Indiens sera traité à part, dans son message à la nation Cherokee), mais il se tait sur l'esclavage. Simplement, à titre privé, son testament prévoit que

ses propres esclaves seront libres à la mort de sa femme et que Mount Vernon, son domaine, sera vendu pour assurer leur avenir matériel. Les États du Nord respectent l'accord au niveau fédéral, mais déclarent l'esclavage inconstitutionnel sur leur territoire dans les années qui suivent la Révolution.

LES VIRGINIENS

Au cœur de cette double contradiction se trouve la Virginie. Elle est de loin l'État le plus peuplé des treize colonies et représente à elle seule environ un tiers du PNB de l'ensemble. Elle a financé la plus grande part de la révolution et lui a donné son fils le plus illustre, Washington. L'esclavage y est une réalité importante (40% de la population), mais soluble, d'autant que les grandes plantations de tabac et de coton y sont pourvues en main d'œuvre et que la population d'esclaves est stabilisée.

Mais les Virginiens sont pris au cœur de la double contradiction. Jefferson, le rédacteur de la déclaration d'indépendance, n'a publié dans toute sa vie qu'un seul ouvrage, ses *Notes on the State of Virginia*, dans

lequel il propose de libérer progressivement tous les esclaves. En 1784, il propose au Congrès d'interdire l'esclavage dans les territoires de l'ouest et sa proposition manque de passer à une voix près. Or, par la suite, sans qu'il s'en explique véritablement jamais, Jefferson évolue. Il semble qu'il ait pris conscience de l'ampleur du problème et qu'il en ait été paralysé. Par ailleurs, il est évident pour lui et les autres Virginiens que le problème de la sortie de l'esclavage est considérable sur le plan économique ; il n'est pas pensable que les États du Sud l'assument seuls ; donc, si abolition de l'esclavage il y a, celle-ci ne peut se faire que dans un cadre fédéral ; ce qui voudrait dire que l'un des problèmes centraux de certains États doit être résolu non au niveau de ces États, mais au niveau fédéral, ce qui est inadmissible pour Jefferson et Madison. Les deux sont très méfiants sur la politique menée par Washington puis par son successeur à la présidence, John Adams. Ils soupçonnent ces derniers de vouloir développer le pouvoir fédéral et de le faire empiéter sur celui des États. S'il n'est pas question de s'opposer publiquement au père de la nation, l'aura populaire de Washington le protégeant de toute critique, les Virginiens le considèrent, lors de son second mandat, comme vieilli, affaibli et manipulé par Alexandre Hamilton et les fédéralistes. C'est contre Adams qu'ils se déchaîneront vraiment, empêchant sa réélection, Jefferson lui succédant comme président. Par son poids économique et politique, la Virginie est largement maîtresse du jeu : rien en peut se faire contre elle et sans elle.

LE JEU AVEC LE TEMPS

Lorsque les affrontements risqueront de mettre en péril tout l'édifice de la Révolution, la génération fondatrice jouera avec le temps. Souvent avec bonheur, parfois avec malheur.

Le premier problème est celui de la dette. La guerre a coûté extrêmement cher. Les États se sont endettés pour la financer, la plupart inconsidérément. Le secrétaire au Trésor, Hamilton, propose un plan : la dette des États sera transférée au gouvernement fédéral, qui renégociera l'ensemble consolidé au mieux avec les banquiers et remboursera par l'impôt. Madison, speaker de la Chambre des Représentants, voit là comme un pacte diabolique : les propriétaires terriens du Sud échangeront leur indépendance, la liberté des États, contre un lâche soulagement financier et la domination de l'État fédéral aux mains des banquiers du Nord. De plus, dans le plan de Hamilton, la Virginie est particulièrement perdante : elle est en effet l'État qui a le mieux financé sa contribution à la guerre et le plus riche. En cas d'accord, elle transférera une faible dette résiduelle et on lui demandera de payer pour les États imprévoyants. Madison refuse et pense pouvoir

maîtriser la chambre (c'est un redoutable spécialiste des manœuvres parlementaires).

De retour de France, le nouveau secrétaire d'État, Jefferson, sait qu'il faut résoudre le problème de la dette vis-à-vis des puissances étrangères pour que les États-Unis soient respectés. Il organise un dîner pour Madison et Hamilton. L'accord est trouvé : Madison fera passer la proposition de Hamilton, la Virginie se verra imposer une contribution exactement égale à la dette qu'elle transférera à l'État fédéral, et la capitale fédérale sera construite sur les bords du Potomac. En effet, depuis des mois, on discute de l'implantation de celle-ci. Philadelphie tient la corde du fait de son caractère central (à l'époque). Mais les représentants de New York défendent leur ville et toute décision est bloquée. Les Virginiens ont proposé le Potomac, alors un désert de bois et de landes, en avançant que si un canal était creusé qui reliât le Potomac et le bassin du Mississippi, cette région deviendrait centrale. Personne n'y croit, et les Virginiens eux-mêmes ont du mal à s'en convaincre. Jefferson et Madison vont jouer finement : la capitale provisoire sera Philadelphie (alliance entre la Virginie, les États du Sud et la Pennsylvanie contre New York) et la capitale définitive sera sur le Potomac. L'emplacement paraît si fou que les Philadelphiens sont persuadés que le temporaire se transformera en définitif et que le Potomac restera un désert. Mais, Jefferson et Madison, pour garantir qu'il n'y aura pas de retournement, mettent la construction de la capitale définitive entre les mains de George Washington lui-même. Durant toute la fin de sa vie, il se consacrera à bâtir une ville sur cette terre sauvage. Virginiens et Philadelphiens auront joué avec le temps, les premiers en gagnant, les seconds en perdant.

Le 12 février 1790, une pétition arrive à la Chambre, réclamant l'interdiction immédiate du commerce d'esclaves. Elle est signée de Benjamin Franklin, vieil homme au prestige immense. Franklin se sait condamné et il a choisi là de défendre sa dernière cause. On l'a vu, la Constitution interdit au Congrès de voter quoi que ce soit en la matière avant 1808. Les représentants des Carolines et de la Géorgie disent qu'il faut repousser la motion tout de suite. Madison décide qu'il est possible d'en débattre. Pour la première fois, les représentants du Sud vont développer l'argumentation qui sera la leur jusqu'à la guerre civile :

- l'esclavage a été organisé par les Anglais, la nation n'a fait qu'hériter du problème ;
- la Bible – citations de textes à l'appui – justifie l'esclavage ;
- l'esclavage existe en Afrique et le sort des esclaves américains est bien plus enviable que celui qu'ils auraient là-bas ;
- en pratique, le problème est insoluble.

Sur les premiers arguments, Franklin répond de la manière la plus habile, par un pamphlet. Il publie un soi-disant texte d'un pirate d'Alger justifiant l'esclava-

ge des Chrétiens avec les mêmes arguments que ceux employés par ses collègues esclavagistes.

Reste le problème pratique. Il est d'abord économique. On estime le prix d'un esclave de cent à deux cents dollars. Si un fond fédéral était créé, il augmenterait la dette globale héritée de la guerre (soixante-dix-sept millions) de plus de cent millions, pour un budget fédéral annuel de sept millions. Il est difficile de trancher, mais il semble pourtant que le fait d'éta-ler dans le temps le rachat des esclaves était jouable, quoique le poids d'une telle décision eût été considérable. Le second problème était encore plus dramatique. Aucune société multiraciale n'existait à l'époque. Dans certains États, les noirs libérés auraient eu la majorité. Pour les riches blancs de ces États, mis en minorité après avoir été les maîtres, cette situation était inenvisageable. On discuta de la possibilité de renvoyer les esclaves libres en Afrique, comme l'Angleterre l'avait tenté, avec des résultats tragiques. L'autre solution était la création d'un État noir à l'ouest. Mais il y avait le problème de l'expansion et celui des Indiens.

Une solution était-elle possible ? On ne le saura jamais. Franklin avait senti que si le problème pouvait être résolu, c'était à ce moment-là, et plus après. Au début de la Révolution, la population d'esclaves s'élevait à cinq cent mille. Au moment du premier recensement, en 1790, elle s'élevait à sept cent mille. Le commerce avait continué malgré la guerre et reprenait du fait de l'expansion à l'ouest. Les représentants du Nord se trompaient en pensant que l'esclavage était une réalité en voie d'extinction et que le temps travaillait pour eux. Les Virginiens étaient - apparemment sincèrement - profondément choqués par les arguments esclavagistes de leurs collègues des autres États du Sud. En même temps, ils étaient effrayés par l'ampleur du problème. De manière inespérée mais dramatique pour l'avenir, ils reçurent l'appui de certains États du Nord (New York surtout) où l'esclavage, moins développé que dans le Sud, était quand même important. Il n'y eut pas d'alliance Franklin-Madison. La Chambre des Représentants vota pour le rejet de la pétition, Franklin mourut et Madison, symboliquement, proposa à tous les représentants de porter son deuil durant un mois.

Le discours d'adieu de Washington illustre deux points : l'importance de la presse et le caractère collectif, générationnel, des événements. C'est en effet Madison qui suggéra à Washington de s'adresser directement au peuple américain par voie de presse. C'est d'ailleurs un journal, le *Courrier of New Hampshire*, qui trouva le titre du document (qui n'en portait pas) : « *Washington's Farewell Address* » - le dis-

cours d'adieu de Washington. La première version du texte fut rédigée par Madison lui-même à la fin du premier mandat de Washington. Puis, le président se laissa convaincre de faire un second mandat et le texte fut remisé. Lorsque sa décision fut prise de se retirer définitivement, Washington envoya le brouillon de Madison à Hamilton et lui demanda de lui soumettre une nouvelle version, lui fixant les grandes orientations. Il y eut plusieurs échanges, Washington fit encore des corrections substantielles sur les épreuves. Le discours est donc l'œuvre de Washington, et porte son empreinte personnelle, mais il est également collectif, portant celles de Madison et Hamilton.

Le duel entre Hamilton et Burr, qui coûta la vie au premier, est le seul épisode sanglant de la Révolution. Les deux personnalités les plus flamboyantes de la génération révolutionnaire furent écartées d'un coup, car Burr, personnage inquiétant, voulant le pouvoir et ne regardant pas aux moyens qu'il pourrait employer pour parvenir à ses fins, dut quitter définitivement la scène politique américaine (5).

La période se termina le 4 Juillet 1826, cinquante ans exactement après la signature de la déclaration d'indépendance. Thomas Jefferson mourut à Monticello, le domaine qu'il s'était construit en Virginie, le midi, et John Adams vers 17h30 à Braintree, Massachusetts, ses derniers mots étant : « *Thomas Jefferson still lives* » - « *Thomas Jefferson vit toujours* ». Il ignorait que Jefferson était mort quelques heures auparavant à des milliers de kilomètres de là, mais peut-être voulait-il surtout dire que Jefferson serait toujours vivant en tant que rédacteur de la déclaration d'indépendance, l'histoire ne s'écrivant pas comme lui, Adams, aurait voulu qu'elle s'écrivît.

A l'heure où l'Europe entend se doter d'un projet de constitution, le rôle central des grands États qui peuvent orienter le processus dans la mauvaise ou la bonne direction, le sens des compromis qui jouent avec le temps, repoussant certains problèmes épineux qui pourraient ressurgir sous une forme exacerbée dans le futur, mais aussi disparaître d'eux-mêmes sous l'effet du temps, l'équilibre à trouver entre un pouvoir central, suffisamment fort mais pas trop, et celui des États, l'élaboration de mécanismes pacifiques de résolution des inévitables conflits, sont autant d'éléments faisant écho à ce qui se passa en Amérique, à la période charnière de la fin du XVIII^e siècle et du début du XIX^e. Et il faut espérer que l'Europe pourra susciter l'apparition, après celle des pères fondateurs, d'une génération de frères fondateurs, ne partageant pas les mêmes idées mais sachant ne pas remettre en cause l'essentiel et résoudre leurs inévitables divergences.