

# Chapitre I

## Le système politique américain avant la Sécession

### Un paysage politique en constante restructuration

#### *Premier débat historique, la nature du fédéralisme*

##### *La structure politique établie par la Constitution*

La Constitution des États-Unis est l'une des plus anciennes au monde, puisqu'elle a été adoptée par les différents États fédérés entre 1787 et 1790. Elle applique les principes politiques des philosophes des Lumières : suffrage large (mais non universel), respect des libertés individuelles, séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), afin d'éviter la tyrannie ou les excès de l'un d'eux. Originalité profonde, elle est aussi fédérale, instaurant un principe d'égalité entre les treize États originels : chacun, quelle que soit sa superficie ou son poids démographique, désigne deux sénateurs à Washington. Mais jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, ce sont les législatures d'États et non le peuple qui choisissent les sénateurs.

Chaque État conserve d'importantes prérogatives à l'intérieur de ses frontières, par exemple en matière d'éducation ou de justice et chacun possède ses assemblées, ses cours de justice et son gouvernement, dirigé par un gouverneur. Le pouvoir central ou fédéral s'exerce de la même manière, par des assemblées, la Chambre des Représentants et le Sénat, une Cour Suprême de justice et un Président élu pour quatre ans. Mais le gouvernement fédéral n'a de souveraineté que sur l'armée, les relations extérieures, et dans une moindre mesure alors que les États-Unis entament leur existence, sur la monnaie commune. La Constitution repose donc sur un équilibre : elle cherche à ménager le souci d'indépendance des treize États, limitant la compétence et la faculté d'intervention du pouvoir fédéral.

Pourtant, le paysage politique américain est loin d'être figé ; au contraire au XIX<sup>e</sup> siècle, il cherche constamment à se définir. Le Congrès adopte les premières lois définissant le mode de gouvernement et c'est à son initiative que dès 1791, les dix premiers amendements sont inscrits dans la Constitution. Cette constitution ne reconnaissant pas l'existence de partis politiques, ce sont les désaccords particuliers sur des points précis de politique intérieure ou extérieure qui deviennent cruciaux et font émerger des factions, autour desquelles se cristallisent les alliances.

La focalisation du débat politique autour de quelques grandes questions engendre naturellement la bipolarité et le bipartisme. Mais si l'organisation de la vie politique s'organise dès l'origine sur le modèle du bipartisme, les deux partis principaux sont loin d'être immuables. Étant donnée la structure fédéraliste des États-Unis, la question de la définition précise des pouvoirs de l'État central est la

première pomme de discorde, et elle le demeure longtemps. Alors que d'autres questions apparaissent et disparaissent, souvent éphémères, le problème de la répartition des pouvoirs entre l'échelon fédéral et celui de chaque État particulier ne cesse d'animer la discussion politique.

#### *États particuliers et État fédéral*

La profondeur et la durée du débat opposant deux conceptions, celle des pouvoirs de l'État fédéral et celle des pouvoirs des États particuliers, sont surprenantes. En 1798, dans les *Résolutions du Kentucky*, Thomas Jefferson écrit : « Quand des pouvoirs qui n'ont pas été délégués sont assumés, le juste remède est la nullification de la loi ; dans les cas qui ne tombent pas dans le cadre du compact (casus non fœderis), tout État dispose d'un droit naturel de nullifier de sa propre autorité toute présomption au pouvoir émise par d'autres à l'intérieur de ses frontières.

Jefferson n'est pas le seul à avoir exprimé de tels avis ; on en retrouve de similaires, et même plus fortement exprimés, chez James Madison, notamment dans les *Résolutions de Virginie* (1798), où il affirme clairement que les États ne peuvent se voir imposer de décision les concernant par aucune force supérieure, et que si cela est le cas, ils ont le droit d'agir collectivement pour empêcher les lois d'être appliquées et surtout que les Congrès des États ont le droit d'agir dans les limites de leurs frontières contre l'autorité du gouvernement fédéral afin de s'opposer aux lois qu'ils jugent inconstitutionnelles.

Ces débats voient le jour à propos des Lois « sur les étrangers et la sédition » (*Alien and Sedition Acts*), quatre textes présentés en 1798 par les fédéralistes au Congrès lors de la guerre navale avec la France, ratifiées par le président John Adams. Ces lois concernaient la naturalisation, le droit d'expulsion et la punition de la sédition. La durée de résidence requise pour la naturalisation est prolongée à 14 ans. Le Président des États-Unis est autorisé à expulser tout étranger résident considéré comme « dangereux à la paix et à la sûreté des États-Unis », ou si son pays d'origine est en guerre contre les États-Unis.

La loi sur la sédition criminalise aussi le fait d'éditer des « écrits faux, scandaleux, et malveillants » contre le gouvernement ou ses fonctionnaires, ce qui est la porte ouverte à une forte censure. Jefferson et Madison en particulier s'expriment fortement contre les *Alien and Sedition Acts*, les *Résolutions du Kentucky* et de *Virginie* sont un appel à l'annulation de la loi par les législatures d'États.

Après une brève période marquée par une activité forcenée, le Congrès ne se risque bientôt plus à voter ni même à proposer des amendements constitutionnels. La procédure avait été mise en œuvre pour ajouter douze nouvelles clauses pendant les quinze premières années de la République. Mais cela visait à corriger ce que l'épreuve des faits avait amené à juger comme des imperfections de la Constitution, et à partir de 1804, les partis préférèrent ne plus modifier le texte constitutionnel et user du système de l'interprétation élastique du texte de la constitution.

Les élections présidentielles américaines connaissent jusqu'en 1804 une complication supplémentaire : les Grands Électeurs en charge de désigner le chef de l'État déposent deux bulletins séparés, et les deux premiers noms sortis des urnes sont respectivement le président et le vice-président du pays. Dans la pratique, il en découle que les deux individus désignés par le vote sont presque toujours d'opinions très contradictoires. En 1796 par exemple, Jefferson, qui est arrivé en seconde position, devient vice-président de John Adams et s'oppose systématiquement à sa politique.

#### *Fédéralistes et démocrates*

Les fédéralistes, représentés par George Washington et Alexander Hamilton, sont partisans de la centralisation, qui se traduit par une forte unification des États et par un puissant exécutif. Un État fédéral fort était aussi le moyen de maintenir les factions. Ils sont soutenus par les milieux industriels et d'affaires et restent au pouvoir jusqu'en 1801. Les fédéralistes sont surtout soutenus par la bourgeoisie du Nord qui s'inquiète des désordres populaires. L'opposition à la politique des fédéralistes en se structurant, voit émerger le premier parti républicain, plus précisément le parti démocrate-républicain, mené par Thomas Jefferson et James Madison. Ce parti est hostile à l'ingérence excessive du pouvoir central et soucieux de limiter strictement les velléités de celui-ci en ce domaine. Selon ses membres, chaque État doit veiller de lui-même à la défense des libertés.

L'organisation « Anti-Administration » qui se réunit en secret à Philadelphie (alors capitale fédérale) en 1791 avait pour objectif de contrer les politiques du Secrétaire au Trésor Alexander Hamilton, notamment la création d'une banque fédérale, jugée anticonstitutionnelle. Mais le ministre des affaires étrangères Jefferson avait besoin d'un parti à résonance nationale et ne pouvait se contenter de cette structure trop lâche. C'est James Madison qui rassemble des membres de la Chambre des Représentants à Philadelphie pour former le noyau du parti, avant d'y inclure des politiciens de tout le territoire, mais surtout en premier lieu de l'État de New York et des États du Sud.

Le parti démocrate-républicain est officiellement créé en 1792. La plupart des contemporains l'appellent simplement parti républicain, et les démocrates-républicains eux-mêmes se nomment le plus souvent simplement républicains. Les historiens parlent plus volontiers de parti républicain jeffersonien ou encore parti républicain de Crawford, afin de le distinguer du parti républicain postérieur, celui qui naît en 1854 à l'époque de Lincoln. Cette complication dans les termes n'est pas seulement la conséquence de la jeunesse des partis, mais aussi de l'instabilité des factions qui les composent. En général, autour du terme de « républicain » se rassemblent toutefois ceux qui font front contre la corruption, l'élitisme, les tendances aristocratiques et monarchistes, et qui défendent une certaine idée du service public.

## ***Le parti démocrate-républicain, premier parti d'opposition***

### *Des désaccords irréconciliables*

Le débat s'envenime rapidement entre fédéralistes et démocrates-républicains autour du traité de Londres signé avec la Grande-Bretagne en novembre 1794 (en anglais, *Jay Treaty*, d'après le nom de John Jay, président de la Cour suprême des États-Unis). Ce traité essayait de résoudre certains désaccords que la fin de la guerre d'Indépendance n'avait pas réglés. Il fallait donc renégocier avec le gouvernement britannique les termes du traité de Paris. L'Angleterre accepte de revenir sur la présence de forts britanniques sur le territoire américain dans la région des Grands Lacs, et de verser des compensations financières pour les navires, les marchandises et les esclaves confisqués par les Anglais pendant la guerre d'indépendance.

Mais les Anglais se voient refuser des compensations pour les propriétés loyalistes saisies sans indemnité et ne permettent pas le commerce entre les États-Unis et les Antilles, qui sécurisent l'approvisionnement de l'Angleterre en coton et autorisent également la marine britannique à confisquer les marchandises d'origine française transportées sur les navires des États-Unis. Concernant le coton, celui qui est produit aux Antilles ne suffit plus à satisfaire la « famine de coton » des entrepreneurs britanniques. Les Anglais ont en fait des besoins grandissants et acceptent la libre circulation sur le sud du Mississippi, territoire alors espagnol, mais qui deviendra bientôt américain.

Ce compromis du Traité de Londres ne satisfait personne et le Sénat américain refuse de le ratifier sans l'amender. De nombreuses protestations publiques éclatent aux États-Unis contre le traité, même si Alexander Hamilton le défend comme le meilleur traité qui pouvait être obtenu. La création du nouveau parti d'opposition par le ministre des affaires étrangères, le francophile Thomas Jefferson obéit donc à la fois à des préoccupations de politique intérieure et extérieure, mais c'est la discussion virulente autour du traité de Londres dans les années 1794-1795 qui fait de ce mouvement peu structuré un véritable parti.

### *L'organisation supérieure du parti démocrate-républicain*

Le parti démocrate-républicain est un pionnier dans l'organisation des campagnes électorales ; en 1796, John Beckley dirige d'une manière très moderne la campagne de Jefferson en Pennsylvanie. Le rédacteur en chef William Duane, mais aussi les personnalités politiques comme Albert Gallatin ou Thomas Cooper, sont emblématiques de l'usage de la presse dans les grands villes, en général de la compréhension de la propagande, et de la capacité à présenter les débats dans la sphère publique.

Le nouveau parti use en effet de tous les moyens modernes pour diffuser ses idées, mais surtout de la presse : il crée des journaux qui critiquent la politique d'Alexander Hamilton et plaident pour limiter l'interprétation de la Constitution par le pouvoir judiciaire. Plus encore, les démocrates-républicains dressent des listes précises des électeurs et des individus susceptibles de le devenir aux prochaines

échéances électorales afin d'arracher à leurs adversaires fédéralistes leurs positions de force. Les caucus organisés à Washington entre membres du Congrès prennent les grandes décisions, mais s'accroît le poids d'un groupe en fait réduit d'élites locales à l'échelle régionale, également en raison de l'opposition fédéraliste qui s'efface de plus en plus, jusqu'à sa disparition pure et simple.

Les démocrates-républicains défendent en général l'idéal jeffersonien d'une république de petits propriétaires indépendants et égaux. Ils se refusent donc à ce qu'une élite urbaine et financière limite leurs particularismes et leur droit à l'expansion. Ils sont favorables à l'expansion vers l'Ouest et sur le plan économique, au libre commerce. Cela les conduit à s'opposer aux taxes fédérales et à une banque centrale qui contrôle la monnaie. Indirectement, en refusant une loi fédérale abolissant l'esclavage à l'échelle nationale, le parti soutient l'« institution particulière », ce qui le rend très populaire dans l'électorat du Sud, qui exporte le coton et est donc également favorable à des droits de douanes faibles. Le parti soutient également les fermiers petits propriétaires, et en politique étrangère il est en faveur de la Révolution française, ce qui lui vaut de s'opposer fermement à la Grande-Bretagne.

Après les deux présidences de George Washington et celle de John Adams qui prend fin en 1800, les fédéralistes reculent dans l'opinion et le parti démocrate-républicain qui se fait le champion des droits des États, accède au pouvoir avec Jefferson d'une manière quelque peu forcée mais qui témoigne tout de même de son ascension rapide. Aux présidentielles de 1800, les Grands Électeurs se prononcent en effet en proportions égales pour Thomas Jefferson et Aaron Burr et la décision est laissée à la Chambre comme la Constitution le prévoit.

C'est celle-ci, qui en finissant par se prononcer pour Jefferson, sonne le glas du parti fédéraliste. Après les deux mandats de Thomas Jefferson (1801-1809), le parti démocrate-républicain se maintient au pouvoir avec les Présidents James Madison (1809-1817) et James Monroe (1817-1825), des élections où les candidats du parti ne rencontrent pas de véritable opposition et sont chacun facilement réélus pour deux mandats successifs. Dès 1800, le parti tient aussi le Congrès, et la plupart des gouvernements d'État en dehors de la Nouvelle-Angleterre. Le parti démocrate-républicain prend pour un quart de siècle le contrôle de la présidence, des deux chambres du Congrès et de beaucoup de gouvernements locaux, soit une domination sans partage sur le pays.

Cette évolution s'explique aussi par le poids croissant des États de l'Ouest, soumis à des bouleversements constants et où les fédéralistes n'ont que peu de soutien. Le parti démocrate-républicain a surtout une base solide dans le Sud, et c'est bien ce qui lui a permis même s'il est au début quasi inexistant au nord-est, de parvenir au pouvoir à peine dix ans après sa création, en 1801, avec l'élection de Jefferson à la présidence.

### *Le parti démocrate-républicain, seul dans le paysage ?*

Le parti fédéraliste, après une brève renaissance en 1812, qui ne lui permet toutefois pas de reprendre le pouvoir (41 % des Grands Électeurs), finit par disparaître totalement dans les années 1815-1820 ; l'opinion juge qu'ils paient le prix de leur élitisme. Pourtant, si les démocrates-républicains semblent à partir de cette date être pour un temps seuls sur la scène politique, les facteurs de division qui avaient été au cœur de leur lutte contre les fédéralistes sont toujours présents. Ils se sont incarnés en une scission interne, des qualificatifs comme *Ultras* ou *Radicals* venant s'associer au sein du parti démocrate-républicain à ceux qui défendent peu ou prou les mêmes idées que les fédéralistes dans le passé. Après la disparition du parti fédéraliste, d'anciens membres de ce parti réapparaissent dans les rangs des démocrates-républicains, ce qui a même pu laisser penser qu'il y a eu fusion des deux partis.

En fait, sous les Présidents démocrates-républicains, on assiste paradoxalement à un renforcement de l'État fédéral. Le pouvoir de la Cour Suprême, haute institution judiciaire du pays, augmente sous l'influence du juge fédéraliste John Marshall. Jefferson accroît le pouvoir de l'État central en décrétant un embargo pour éviter aux États-Unis l'implication dans la guerre européenne et en 1809, Madison fait appel aux troupes fédérales pour mettre en application en Pennsylvanie une décision de la Cour Suprême, et nomme à cette même Cour un nationaliste convaincu, Joseph Story. Madison signe l'acte officialisant la Seconde Banque des États-Unis.

La discussion sur la question des droits des États est donc durable, même si de nouvelles divisions ne vont pas tarder à apparaître dans le paysage politique américain. Concernant l'interprétation de la Constitution, s'opposent deux principes : une règle d'interprétation libérale insistant sur la faculté d'extension des pouvoirs du gouvernement central, principe pour lequel avaient lutté Hamilton et les fédéralistes, et la règle d'interprétation étroite et limitée des pouvoirs délégués à l'Union par les États ou par le peuple.

Il est difficile d'identifier étroitement un de ces deux principes à une tendance politique précise, l'exercice du pouvoir nécessitant d'agir pragmatiquement : par exemple, le système financier de Gallatin, sous la présidence de Jefferson, n'a été que la prolongation du système mis en place sous Hamilton, malgré les divergences politiques et idéologiques. De même, on voit les républicains-démocrates reconstituer en 1816 la Banque nationale des États-Unis, alors qu'ils avaient longtemps proclamé que le Congrès n'avait pas le pouvoir constitutionnel de créer des corporations et y étaient opposés.

### *Points de discorde*

En décembre 1814, les délégués d'une convention qui se tient à Hartford dans le Connecticut, proposent une série d'amendements constitutionnels. Ces délégués de Nouvelle-Angleterre jugent que les problèmes que connaît la démocratie

américaine proviennent de la domination du pays par des Présidents et des députés issus des États du Sud. Ils proposent d'annuler la clause des trois cinquièmes qui requérait un vote des deux tiers du Congrès avant d'accepter un nouvel État dans l'Union, mais aussi de limiter les embargos, et d'interdire l'élection successive de plusieurs Présidents citoyens d'un même État, une mesure qui vise clairement la domination des Virginiens sur la vie politique nationale.

Mais dans les années 1794-1795, ce sont les questions de politique extérieure qui passent sur le devant de la scène, avec l'opposition des républicains jeffersoniens au traité avec l'Angleterre qui fait de la France l'ennemi. Les raisons en sont essentiellement politiques et idéologiques, car la France représente la démocratie et l'Angleterre la monarchie détestée. Alors que l'Europe est ravagée par les guerres révolutionnaires, la politique étrangère prend une importance croissante dans les débats politiques aux États-Unis. Tandis que les démocrates-républicains veulent prolonger l'ancienne alliance avec la France. Par ailleurs, ils ne font pas confiance à Hamilton quand il affirme qu'une dette nationale élevée est bonne pour le pays. James Monroe, en affirmant en 1823 son opposition à toute intervention européenne dans les affaires du continent américain, pose des principes qui demeurent le fondement de la politique étrangère américaine jusqu'au siècle suivant.

### ***La fin des caucus et la recomposition des partis***

#### *Les caucus*

La première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle voit des bouleversements majeurs dans les règles du jeu politique aux États-Unis. L'élection présidentielle de 1824 est en particulier l'occasion d'une modification importante dans le mode de présentation des candidats. Jusqu'alors avait dominé le système du caucus, une réunion de sympathisants, de militants ou de membres à part entière des partis politiques qui se rassemblent au niveau local afin d'exprimer leur préférence pour tel ou tel candidat national. Les délégués élus à l'issue du caucus expriment publiquement leur préférence pour le candidat national à la présidentielle, afin de diriger le vote populaire. Le processus vise à trouver un consensus acceptable dans le choix des candidats.

Les caucus s'étaient progressivement imposés, mais ils avaient fini par dégénérer en un système de réunions des membres du parti présents à la Chambre des représentants ou au Sénat, dont l'objectif était d'indiquer clairement leur préférence pour la désignation du candidat à la présidence. Les caucus présentaient de graves défauts : manque de représentativité, filtrage des candidats potentiels qui en résulte, encouragement au désordre. Si le système du caucus pour la désignation des délégués est conservé dans une douzaine d'États aujourd'hui, la majorité d'entre eux organise désormais des primaires. Un processus différent où seuls les électeurs préalablement enregistrés participent à la sélection comme dans une élection traditionnelle.

En 1824, une minorité du parti démocrate-républicain au Congrès présente comme candidat à la présidence William Harris Crawford, ancien secrétaire du Trésor sous le Président Monroe, une candidature qui divise le parti et l'opinion publique. Le parti boycotte William Crawford, candidat issu des caucus et partisan des droits des États. C'est le signe de l'émergence de factions incompatibles au sein du parti à peine un peu plus de deux décennies après sa création, et la révélation que les débats des années précédentes resurgissent sous une autre forme.

#### *Adams, Jackson, Clay*

Trois autres candidatures surgissent, celle de John Quincy Adams (secrétaire d'État sous Monroe) dans les États de la Nouvelle-Angleterre, celle de Henry Clay dans l'Ouest, celle d'Andrew Jackson proposée par la législature du Tennessee. Ceux qui soutiennent Adams ou Clay favorisent la modernisation et le développement industriel ou bancaire, et de manière générale l'État fédéral, à l'opposé des partisans de Jackson. La complexité des appartenances politiques apparaît nettement : William H. Crawford et Albert Gallatin ont obtenu la nomination à la candidature suprême de la part de 66 membres du Congrès qui ont constitué un groupe et se dénomment « membres démocrates du Congrès ». Andrew Jackson, John Quincy Adams et Henry Clay concourent sous l'étiquette de « républicains », mais n'ont reçu de soutien officiel d'aucun groupe constitué.

Les fédéralistes demeurant présents à l'échelle locale dans certains États, les divisions en sont encore accrues, même si un certain nombre d'anciens fédéralistes comme Daniel Webster rejoignent Adams. Ce grand nombre de candidats a une conséquence attendue : la dispersion des votes. Aucun candidat n'obtient un nombre de voix suffisant. Jackson totalise 99 suffrages, Adams 84, Crawford 41 et Clay 37.

L'élection par les Grands Électeurs du collège présidentiel n'ayant donné aucun résultat, le choix revenait, selon la Constitution, à la Chambre des Représentants. Celle-ci vote, par États, pour l'un des trois candidats ayant obtenu le plus de voix. Adams obtient les suffrages de 13 États, 7 se prononcent pour Jackson malgré l'avance qu'il avait acquise, et 4 seulement pour Crawford. Pourtant, le relevé des votes populaires donnait à Jackson 156 000 voix contre 105 000 à Adams, 44 000 à Crawford et 46 000 à Clay. La Chambre des Représentants, en choisissant Adams, va dans le sens contraire de l'opinion publique. Les WASP sont défavorables à Jackson, dont la percée électorale inquiète les élites virginiennes et puritaines.

#### *Scission au sein des démocrates*

Cette élection sonne le glas des caucus, qui ne sont plus jugés représentatifs. Bientôt va s'établir le système, en vigueur aujourd'hui, des conventions nationales de parti pour la désignation des candidatures. Elle provoque sans surprise une scission au sein du parti. Après l'élection présidentielle de 1824, le parti démocrate-républicain connaît une scission irréversible qui donne finalement naissance à