

PRÉFACE

Chacun sait que les historiens travaillent sur des sources. Elles sont écrites, orales, photographiques, archéologiques, etc. Plus elles sont nombreuses et diversifiées, plus elles confortent notre démarche et nos conclusions. C'est pourquoi la publication des messages sur l'état de l'Union fait partie des bonnes idées, des idées fructueuses qui permettent de mieux connaître l'histoire politique des États-Unis.

Ce n'est pas que ces messages suscitent l'enthousiasme des auditeurs, et moins encore des lecteurs. Ils sont souvent longs, un peu décousus, toujours austères. Mais ils ont l'avantage de présenter le bilan passé et d'annoncer les grandes orientations de l'année qui commence. Bilans et programmes, voilà ce qu'ils nous apportent. Dans le même temps, ils nous éclairent sur une pratique institutionnelle qui ne peut pas laisser indifférents les Français de 2009. La tradition, relativement récente, veut que le président vienne devant le Congrès pour lire son message annuel. Les deux chambres, le Sénat et la Chambre des représentants, siègent ensemble pour l'occasion. Les journalistes sont nombreux qui filment, prennent des notes et ne manqueront pas, une fois l'exercice achevé, d'interviewer les personnalités les plus influentes. C'est un moment capital de la vie politique à Washington et, plus généralement, dans le pays tout entier. Ce que nous retiendrons, au moins dans un premier temps, c'est que le président, seul élu national aux États-Unis, chef du pouvoir exécutif, prend la parole devant le législatif. Aucun débat ne suit le discours. En un certain sens, l'événement ressemble, toutes proportions gardées, au discours du trône que prononce le souverain de Grande-Bretagne. L'exécutif n'empiète pas sur les prérogatives du législatif. Il ne manifeste aucune

supériorité. Il informe dans un régime qui respecte scrupuleusement la séparation des pouvoirs. La présidence a certainement étendu son influence dans la seconde moitié du XX^e siècle. Elle n'en est pas moins dépendante du Congrès pour le vote des lois et pour la gestion financière. Bref, voilà un régime présidentiel qui ne saurait être le modèle universel, mais qui propose un modèle, au minimum une source de réflexions.

À mesure que la modernité s'est affirmée, les discours sur l'état de l'Union ont atteint un autre public que les législateurs. Ils s'adressent désormais à l'opinion publique, aux États-Unis, puis dans le monde tout entier. Le président parle à ses compatriotes et aux peuples de la terre. Le discours bénéficie d'un retentissement universel. Est-il, dans cette perspective, une arme politique ? Oui, incontestablement. Dans un premier temps, il renforce le sentiment de l'unité nationale. Ce n'est pas pour rien qu'il recourt au mot sacré : l'Union. Les États fédérés sont unis pour former la nation américaine. L'Union a traversé des tempêtes. Elle a survécu à la plus mortelle des crises, à la guerre de Sécession qui a opposé des Américains à d'autres Américains, qui a fait des centaines de milliers de morts. Le président est le garant de l'unité nationale, le lien qui unit les citoyens entre eux, qu'ils habitent la Californie, le Massachusetts ou la Georgie. Au-delà des divergences politiques, des tensions interethniques, des difficultés que fait surgir une immigration massive, c'est à la Maison-Blanche que continue de battre le cœur des États-Unis.

Le discours sur l'état de l'Union remplit une autre fonction, non moins essentielle. Compte tenu de la place des États-Unis dans le monde, surtout depuis 1945, il revient au président de présenter à la planète toute entière ce que sera son programme dans le domaine de la politique intérieure comme dans celui de la politique étrangère. Les autres nations attendent l'annonce. Elles en tireront les conséquences immédiates ou futures. Les transactions financières, les échanges commerciaux, les activités industrielles, les décisions politiques seront en partie affectés par les propos tenus « sur la Colline » (*on Capitol Hill*). Plus encore que d'ordinaire, les projets, les appréciations, les déclarations du président feront l'objet des commentaires. Les uns et les autres

seront disséqués. Avant la date fatidique, les commentateurs de la vie politique tâcheront, sur tous les continents, de deviner le contenu du discours. Les assistants du président les aideront à deviner juste. Une fois le discours prononcé, les analystes et les exégètes s'en donneront à cœur joie pendant quelques jours.

Peut-être jugera-t-on que ces discours sont autant de textes rébarbatifs. Ils le sont, si l'on ne prend pas en compte le contexte historique dans lequel ils ont été prononcés. La présentation par des historiens, attentifs et compétents, est indispensable. Elle donne au volume une inestimable valeur. Il faut aussi relier ces textes entre eux, découvrir les enchaînements, voire les contradictions, suivre les évolutions. Une analyse attentive nous conduit à découvrir là une source primordiale, qui donne la possibilité de jeter un regard neuf sur l'histoire des États-Unis. J'ajouterai une observation qui me fait le plus grand plaisir. François Durpaire et Thomas Snégareff ont réuni une équipe de jeunes chercheurs, une équipe prometteuse et dynamique. L'histoire des États-Unis n'est plus le parent pauvre de l'université française. De quoi réjouir celles et ceux qui ont longtemps œuvré dans l'isolement et dans la frustration.

André Kaspi

Professeur émérite à la Sorbonne

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le discours sur l'état de l'Union, un moment capital de la présidence

« *Le président informera le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes* » (Extrait de la Constitution des États-Unis d'Amérique, Article II, section 3).

Les Pères fondateurs ignoraient probablement que ces quelques lignes tirées de la Constitution américaine donneraient lieu à une littérature abondante tant le discours sur l'état de l'Union est devenu un élément « *cardinal* » (John Kessel) des institutions américaines.

Au mois de janvier, chaque année, le président américain prononce ce « *Big speech* » devant le Congrès, réunissant le Sénat et la Chambre des Représentants. C'est une pratique ancienne mais qui a connu des bouleversements formels importants. La forme n'étant, selon Victor Hugo, que le fond à la surface, le contenu a parallèlement fortement évolué depuis ses origines.

Le premier discours est prononcé par George Washington le 8 janvier 1790 à New York. Une large place y est accordée aux affaires extérieures, ce qui restera longtemps une règle de l'exercice. Fidèle aux limites de son pouvoir fixé par la Constitution, Washington limite sa pénétration dans le champ législatif à un compte-rendu de l'exécution des lois votées par le Congrès.

Une première rupture a lieu lorsque Thomas Jefferson, rejetant le trop voyant héritage de la pratique de la monarchie anglaise, se contente d'envoyer un long rapport écrit en guise de message

sur l'état de l'Union. Cette évolution formelle comprend nécessairement un bouleversement du contenu. Le message écrit, pour un siècle, devient un rapport très détaillé, technique. Selon Donna Hoffman et Alison Howard, cette forme écrite du message révèle son caractère de « devoir » et pas encore d'« opportunité »¹.

L'entrée dans un siècle nouveau se marque par une reprise en main présidentielle. Theodore Roosevelt est le premier président à avoir réellement saisi l'ampleur symbolique de la prise de parole. Inversant les priorités en évoquant d'abord les questions intérieures, Roosevelt s'appuie sur la volonté du peuple, et non uniquement la sienne, pour pousser le Congrès à agir dans le sens voulu. En ce sens, il apparaît comme l'un des pères du « *going public* », cette stratégie, définie par Samuel Kernell, consistant à promouvoir une politique en s'appuyant directement sur le soutien du peuple américain². Woodrow Wilson remet au goût du jour le discours oral à partir de 1913 afin de donner à la présidence toute sa place dans le travail législatif. Ainsi, contrairement à l'image qu'il a laissée en Europe, Wilson s'applique essentiellement à évoquer les questions intérieures lors de ses *Big speech* s'inscrivant dans le sillage de Roosevelt et en rupture avec les présidents du XIX^e siècle.

L'importance prise par le discours sur l'état de l'Union est indissociable de sa médiatisation croissante qui permet progressivement au président d'élargir son auditoire. Pour la première fois radiodiffusé en 1923 sous la présidence Coolidge, télévisé en 1947 sous Truman, en *prime-time* à partir de 1965 sous Johnson et enfin depuis 1997 accessible en direct sur la toile, le discours sur l'état de l'Union s'adresse au Congrès, au peuple américain et plus globalement au monde entier. Ce dernier acteur n'est qu'un spectateur attentif. En revanche, les Américains sont très tôt intégrés dans le discours. Ainsi, Franklin D. Roosevelt usera-

1. Donna R. Hoffman et Alison D. Howard, *Addressing the State of the Union. The Evolution and Impact of the President's Big Speech*, Boulder, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2006.

2. Samuel Kernell, *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1986.

t-il fréquemment du « nous » pour évoquer à la fois lui-même, le Congrès et le peuple. En 1964, Johnson change plus clairement la forme de l'exercice en s'adressant directement à ses concitoyens : « *Mr. Speaker, Mr. President, Members of the House and Senate, my fellow Americans* ». Si cette formulation n'est pas figée, certains présidents (Reagan ou Bush Jr.) préférant « *my fellow citizens* », elle révèle un approfondissement du « *going public* » défini plus haut. Elle traduit aussi la complexité d'un discours dont les enjeux dépassent, et de loin, le cadre fixé par la Constitution américaine.

Le président face au Congrès : la confrontation

Le discours sur l'état de l'Union est un rapport de force institutionnel entre le président d'une part et le Congrès d'autre part, dépassant largement le cadre d'un simple message informatif.

Les pouvoirs du président américain sont définis avec flou par la Constitution de 1776. Si l'article I qui décrit les pouvoirs du Congrès est d'une grande précision, on ne peut en dire autant de l'article II. Sans entrer dans le détail¹, le président dispose du pouvoir exécutif, symbolise l'unité nationale et à ce titre dirige la diplomatie américaine et commande les forces armées. Les discours sur l'état de l'Union rappellent fréquemment cette dimension symbolique, et effective, du pouvoir présidentiel. D'un point de vue constitutionnel, ces discours mettent surtout en avant la confrontation entre le président et le Congrès sur le terrain législatif.

En théorie, l'action présidentielle dans le domaine législatif se limite essentiellement à la capacité à imposer son veto². Cette pratique a changé de nature au XX^e siècle. Massivement utilisé par Franklin D. Roosevelt, le veto est progressivement devenu

1. Une excellente synthèse : Élisabeth Vallet, « Les pouvoirs du président », in Élisabeth Vallet (dir.), *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2005, p. 61-86.

2. Robert J. Spitzer, *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, Albany, State University of New York Press, 1988.

une arme au service de l'action législative du président. Certains ont même évoqué une véritable « stratégie du veto » menée par l'administration Ford face à un Congrès majoritairement démocrate. C'était la seule arme dont disposait un président faible dans un contexte politique et économique particulièrement difficile.

Depuis Roosevelt, le rapport de force entre le président et le Congrès a profondément évolué. Les discours sur l'état de l'Union offrent un formidable prisme pour prendre la mesure des changements. Les présidences des années 1950-1960 marquent clairement la prééminence de la Maison-Blanche sur le Congrès. Pour Clinton Rossiter, qui écrit au milieu des années 1950, le président est le chef de l'exécutif *et* du législatif¹. De Truman à Johnson, émerge progressivement ce qu'Arthur Schlesinger appellera « la présidence impériale »², bousculant l'équilibre des pouvoirs, les *checks and balances*. Déjà au début du XX^e siècle, Theodore Roosevelt expérimente avec succès le poids de la parole présidentielle pour s'arroger un pouvoir législatif qui n'est aucunement précisé dans la Constitution. Cette nouvelle forme de présidence, Roosevelt « lui a donné le nom révélateur de *bully pulpit*, instrument de persuasion, voire de coercition (*bully*), aux mains d'un président qui prêche (du haut de son « *pulpit* ») pour le bien de la nation »³. Selon Richard Neustadt, la réussite d'un président dépend largement de son charisme qui détermine sa capacité à convaincre. Le pouvoir présidentiel est essentiellement un « pouvoir de persuasion »⁴.

Ce sont d'abord les questions internationales, la guerre froide — ou paix armée selon Raymond Aron —, qui ont renforcé la

-
1. Clinton Rossiter, *The American presidency*, New York, Harcourt, Brace and Co, 1956.
 2. Arthur Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.
 3. Luc Benoit à la Guillaume, « L'empire de la parole présidentielle. L'essor du *bully pulpit* au XX^e siècle », in Pierre Lagayette (dir.), *L'Empire de l'exécutif (1933-2006). La présidence des États-Unis de Franklin D. Roosevelt à Georges W. Bush*, Paris, PUPS, 2007, p. 175.
 4. Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents*, New York, Free Press, 1990.

stature présidentielle comme le pressentait déjà Alexis de Tocqueville :

« Si le pouvoir exécutif est moins fort en Amérique qu'en France, il faut en attribuer la cause aux circonstances plus encore peut-être qu'aux lois. C'est principalement dans ses rapports avec les étrangers que le pouvoir exécutif d'une nation trouve l'occasion de déployer de l'habileté et de la force. Si la vie de l'Union était sans cesse menacée, si ses grands intérêts se trouvaient tous les jours mêlés à ceux d'autres peuples puissants, on verrait le pouvoir exécutif grandir dans l'opinion par ce qu'on attendrait de lui et par ce qu'il exécuterait »¹.

La tentation présidentielle de dramatiser les enjeux — dans les domaines économiques, sociaux ou de sécurité intérieure — correspond alors à une stratégie consciente de renforcement du pouvoir. Outre les questions internationales, l'*imperium* présidentiel sur les questions législatives repose sur la définition de grands programmes intérieures qui emportent l'enthousiasme de l'opinion publique et finalement un consensus assez large au Congrès. « *The New Frontier* » de Kennedy puis « *The Great Society* » de Johnson, deux programmes présentés lors de discours sur l'état de l'Union, sont les deux archétypes de la montée en puissance de la présidence au détriment du Congrès.

Paradoxalement, c'est au moment même où Schlesinger conceptualise la « présidence impériale » qu'elle s'effrite. « Je crois simplement qu'il est plus difficile de réussir aujourd'hui que dans les années 1960. Lyndon Johnson serait un président frustré ». Ces propos quelque peu désabusés de Jimmy Carter mettent en lumière un basculement que l'on date généralement du second mandat, écourté, de Richard Nixon. Le borbier vietnamien, le scandale du Watergate, la profondeur de la crise économique ou l'arrivée au Congrès d'une nouvelle génération d'élus désireux d'affirmer leur voix en dehors des strictes logiques partisanes, sont autant de facteurs explicatifs de l'affaiblissement présidentiel dans le domaine législatif depuis le début des années 1970. Paul

1. Alexis de Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, I, chapitre VIII, passage intitulé « Causes accidentelles qui peuvent accroître l'influence du pouvoir exécutif ».

Light y voit l'avènement de la « *No Win Presidency* »¹. Selon le chercheur américain, le *War Powers Resolution* (1973) et le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* (1974) sont deux jalons fondamentaux de ce nouveau rapport institutionnel². Par ailleurs, les évolutions structurelles du Congrès lui confèrent à la fois « la volonté et l'expertise pour concurrencer le *leadership* du président pour les affaires intérieures ». Paul Light ajoute enfin que la crise économique et la priorité accordée à la lutte contre l'inflation ont limité la marge de manœuvre présidentielle, la Maison-Blanche veillant davantage à éviter les programmes dispendieux qu'à en proposer d'ambitieux, excepté dans le domaine militaire. Le slogan est désormais : « *President proposes, Congress disposes* ». Selon Theodore Lowi, la relation entre le Congrès et le président s'apparente de plus en plus à une « guerre des tranchées »³. Dans cette « guerre », le président dispose d'une arme de choix, la parole, et d'un champ de bataille prestigieux, le Capitole.

Le président face au peuple américain : la séduction

Au-delà des évolutions du rapport de force institutionnel entre le président et le Congrès, une permanence s'est imposée et s'est notamment cristallisée dans le discours sur l'état de l'Union, le triomphe de ce que Jeffrey Tulis a appelé la « présidence rhétorique »⁴. On l'a vu, lors des discours sur l'état de l'Union, le

-
1. Paul C. Light, *The President's Agenda. Domestic Policy choice from Kennedy to Clinton*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1982.
 2. Le *War Powers Act* et le *Congressional Budget and Impoundment Control Act* introduisent un contrôle du Congrès dans les domaines militaire et budgétaire. Avec le *War Powers Act*, le président ne peut plus engager les troupes dans les hostilités que pour 60 jours maximum (avec possibilité d'allonger exceptionnellement de 30 jours supplémentaires) en rendant immédiatement compte au Congrès de cet engagement. Avec le *Budget and Impoundment Control Act*, le Congrès dispose d'un droit de contrôle sur les dépenses engagées par l'exécutif.
 3. Theodore Lowi, *The Personal President*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.
 4. Jeffrey K. Tulis, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

peuple américain est devenu l'un des interlocuteurs du président. Outre ce moment qui nous intéresse particulièrement dans cet ouvrage, le président s'adresse régulièrement au peuple lors d'interventions télévisées. Cette pratique n'est pas récente. Souvenons-nous en effet des « Causeries au coin du feu » de Franklin Roosevelt dans les années 1930. L'hypermédiatisation et, paradoxalement, l'affaiblissement institutionnel de la présidence, ont accéléré sensiblement les prises de parole présidentielle. À l'image d'un Louis XIV se dotant du château de Versailles pour dissimuler sa dépendance à l'égard de la noblesse, le président américain multiplie les discours publics pour masquer la réalité institutionnelle de son pouvoir.

Selon Jeffrey Tulis, cette « *mutation profonde de la politique américaine* » — *i.e.* le président qui s'adresse directement et fréquemment au peuple — constitue une dérive des institutions américaines contraire à l'idéologie des Pères fondateurs dans la mesure où pointe une forme de populisme. En privilégiant un rapport direct avec le peuple américain reposant essentiellement sur un discours faisant appel à l'émotion plus qu'à la raison, la parole présidentielle tend vers la démagogie au détriment de la négociation et de la recherche d'un consensus politique. Dès lors, à la confrontation des idées qui serait le sel de la politique, aurait succédé le temps de la séduction qui en serait le sucre.

Si l'importance de la parole présidentielle et la recherche d'un dialogue direct avec le peuple américain sont indiscutables, la thèse de Tulis a fait l'objet d'un débat intense dans les milieux universitaires américains au milieu des années 1990. Alors que Tulis lui-même met de l'eau dans son vin en acceptant la nécessité de la parole présidentielle en cas de crise grave, il insiste dans le même temps sur le caractère problématique d'une prise de parole routinière. Selon lui, l'opposition fondamentale entre la présidence Constitutionnelle et la présidence rhétorique reste opératoire¹. Ce faisant, il cherchait à répondre à des universitaires qui considéraient la prise de parole comme un attribut de

1. Jeffrey K. Tulis, « Revising the Rhetorical Presidency », in *Beyond the Rhetorical Presidency*. Ed. Martin J. Medhurst. College Station, TX: Texas A & M University Press, 1996. 3-14.

la fonction présidentielle qui ne dénaturait pas fondamentalement la séparation des pouvoirs. L'analyse fine des rapports entre le Congrès et le président semble attester cette thèse. S'adresser directement et fréquemment au peuple apparaît davantage comme un « cache-misère » que comme une véritable arme politique, sauf évidemment en période de crise grave. Ainsi, Martin Medhurst préfère-t-il évoquer la « rhétorique présidentielle » davantage que « la présidence rhétorique » puisque la première ne suggère pas le jugement de valeur péjoratif de la seconde, ni même son constat institutionnel¹. La rhétorique présidentielle a largement évolué depuis Roosevelt. Au-delà de la permanence rhétorique consistant à pointer un problème puis à en proposer une ou plusieurs solutions², des ruptures sont perceptibles. L'un des intérêts de cet ouvrage est de les souligner.

E Pluribus Unum

La devise américaine « *e pluribus unum* », qui apparaît sur les sceaux du président, du vice-président, du Congrès et de la Cour suprême, exprime qu'il s'agit de faire l'unité à partir de la diversité (*Out of Many, One*). En janvier 1994, le vice-président Al Gore lors d'un discours à Milwaukee traduisait la devise par *Out of One, Many !* (de l'unité, faisons de la diversité), renversant le sens de la traduction littérale. Plus qu'une erreur de latin, cette traduction est révélatrice de l'attachement des Américains au respect de la pluralité.

À l'origine, la devise suggère que le pays est sorti de treize colonies indépendantes. La Déclaration d'indépendance de 1776 accuse le Roi d'exercer « une tyrannie absolue sur ces États ».

-
1. Medhurst, Martin J, « Introduction: A Tale of Two Constructs: The Rhetorical Presidency Versus Presidential Rhetoric » in *Beyond the Rhetorical Presidency*. Ed. Martin J. Medhurst. College Station, Texas A & M University Press, 1996. XI-XXVI.
 2. Karlyn Kohrs Campbell et Kathleen Hal Jamieson, *Deeds Done in Words : Presidential Rhetoric and the Genres of Governance*, Chicago, University of Chicago Press, 1990.

Pendant la guerre d'indépendance, les anciennes colonies sont liées en vertu des articles de la confédération. Les faiblesses de cette alliance deviennent apparentes après la guerre. Le pouvoir est trop dispersé, la confédération n'ayant même pas le pouvoir de percevoir des impôts. En mai 1787, afin de pallier les lacunes des articles de la confédération, George Washington, Alexander Hamilton, James Madison demandent aux États d'envoyer à Philadelphie des délégués à une convention constituante. Rejetant les modèles de gouvernements existants, ils rédigent la première Constitution écrite du monde et fondent un concept nouveau : le fédéralisme. Dans une confédération, les États membres forment une union au sein de laquelle ils maintiennent leur souveraineté. Les habitants sont des citoyens des différents États et non de l'État national. Dans un système centralisé et indivisible, les États, s'ils existent, ne sont que des organes administratifs du gouvernement central. Le système fédéral n'est pas une simple hiérarchie décentralisée. Les États ne sont pas conçus comme des échelons administratifs dont le but est d'appliquer la politique élaborée par le gouvernement central.

Pour Thierry Chopin, dans l'idée fédérale, « seule la balance d'une pluralité de pouvoirs, sous la seule « suprématie » du peuple, est à même de concilier l'efficacité du pouvoir et la protection des droits et de la liberté des États et des individus »¹. Le concept de souveraineté n'est pas pertinent pour comprendre la logique de la fédération. Pour Thomas Hobbes, par exemple, toute limite assignée à l'autorité politique compromet l'existence d'un pouvoir souverain. Thierry Chopin définit la fédération comme le « mariage entre le pouvoir et la liberté ». Il s'agit de faire coexister l'exigence d'une Union fédérale efficace et la nécessité de contrôler, voire de limiter, l'autorité politique afin que celle-ci ne soit pas absolue. Dans cette perspective, l'État fédéral et les États fédérés sont subordonnés au pouvoir constituant, détenu par le peuple. Tirant leur autorité de ce pouvoir suprême, ils sont égaux l'un par rapport à l'autre. Les États ne conservent aucun droit de sécession. Dans le même

1. Thierry Chopin, *La République « une et divisible ». Les fondements de la Fédération américaine*, Paris, Plon/Commentaire, 2002, p. 311-312.

temps, aucune suprématie ne réside dans l'Union. Les deux niveaux du gouvernement exercent leur autorité sur les mêmes personnes et le même territoire. Le gouvernement fédéral assure la défense contre les ennemis étrangers tandis que les gouvernements des États exercent le pouvoir de la police, assurant la santé, la sécurité et le bien-être des citoyens. Le gouvernement fédéral ne peut agir dans cette sphère qu'avec la coopération des États.

Des différends peuvent se produire entre les deux autorités politiques — fédérale et fédérées — sur la question du partage du pouvoir. Ce « dualisme politique » serait le talon d'Achille de la Fédération¹. L'équilibre à maintenir est précaire entre l'autorité de la Fédération et l'autonomie des États. Il faut éviter que le gouvernement hybride — en partie fédéral, en partie national — ne devienne soit entièrement fédéral soit entièrement national. Au moment de l'élaboration de la Constitution, Madison affirmait qu'il y avait plus à craindre d'un empiètement des droits des États sur la Fédération : « *Il a été présenté des considérations importantes qui ne permettent pas de croire que l'exercice du gouvernement fédéral deviendra jamais fatal aux gouvernements des États. Plus j'y réfléchis, plus je suis persuadé que l'équilibre sera rompu par la prépondérance des derniers plutôt que du premier* »². À la fin du XVIII^e siècle, George Washington, Alexander Hamilton, John Marshall et les autres « fédéralistes » prônent une autorité fédérale aux pouvoirs élargis, mais Thomas Jefferson ou Spencer Roane maintiennent que l'Union américaine ne doit être guère plus qu'une confédération dans laquelle les États conservent l'essentiel des prérogatives.

Aujourd'hui, le rapport de force se serait inversé, et le risque porterait désormais sur l'extension des pouvoirs du gouvernement fédéral au détriment des gouvernements des États. Ellis Katz³ distingue deux évolutions qui, au cours du XX^e siècle, ont conduit à l'extension de ces pouvoirs fédéraux.

1. Thierry Chopin, *op. cit.*, p. 284.

2. *Le Fédéraliste* n°45 (Madison), p. 381. Cité par Thierry Chopin, *op.cit.*, p. 286.

3. Ellis Katz « Le fédéralisme américain : son origine et son évolution actuelle et future », *Revue électronique de l'USIA*, volume 2, n°2, mai 1997

Dans les années 1930, le *New Deal* du président Roosevelt accroît le rôle du gouvernement fédéral en en faisant l'instigateur d'importantes réformes sociales : sécurité sociale, allocations de chômage, programmes de stabilisation des prix dans l'industrie et l'agriculture, etc. Bien que financés par le gouvernement fédéral, la plupart de ces programmes sont administrés par les États, ce qui est à l'origine d'un système de subventions de l'État fédéral. C'est la naissance du « fédéralisme coopératif » : le gouvernement fédéral et celui des États coopèrent dans le but de corriger les inégalités économiques, sociales et géographiques.

Dans les années 1950 et 1960, le gouvernement fédéral est le principal promoteur de la défense des droits civiques. Les personnes se tournent vers les instances fédérales — principalement vers la Cour suprême — pour qu'elles les défendent contre les lois de leur État, notamment dans le Sud. Par une suite d'arrêts très importants, la Cour suprême invalide la ségrégation raciste mise en place par les États, en violation des dispositions du quatorzième amendement. Comme ce fut le cas lors de la guerre de Sécession, la question de l'égalité entre Noirs et Blancs a de nouveau une répercussion directe sur les relations entre l'Union fédérale et les États fédérés.

Des valeurs communes

« *Je suis vaste, je contiens des multitudes* » (Walt Whitman)

Servant à désigner les relations entre l'État fédéral et les États fédérés, la devise — *E Pluribus Unum* — est utilisée par la suite pour illustrer le concept de *melting pot* : une seule nation a émergé d'une diversité de peuples. Au début du XX^e siècle, la culture américaine est conçue comme un centre homogène que doivent intégrer les nouveaux immigrants. Dans la pièce d'Israel Zangwill jouée à New York en 1909, un jeune immigrant juif estime nécessaire de dépasser la diversité des cultures euro-

[<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0497/ijdf/katzfr.htm>, consultée le 01/08/2008].

péennes pour se fondre dans une identité américaine qui les transcende. L'idée de creuset suggère que les éléments constitutifs de la première identité perdent leur caractère propre. Dès cette époque cependant, la doctrine du *melting pot* est contestée. Horace Kallen définit la civilisation américaine comme une « multiplicité dans l'unité ». Il rejette l'idée de conformité à un modèle unique et affirme le droit à l'identité culturelle des groupes ethniques. Promouvoir une entité unique par la force va à l'encontre des idéaux démocratiques légués par les Pères fondateurs. En l'absence d'unité dans les origines ou la religion, l'identité nationale américaine doit se fonder sur le respect de la Déclaration d'indépendance et sur la Constitution. Horace Kallen, juif né Allemand, a un intérêt personnel dans cette préservation d'un particularisme culturel, mais Randolph Bourne, de vieille ascendance américaine, plaide pour la même politique. En 1918, il écrit un article intitulé « *Trans-national America* », dans lequel il affirme que le *melting pot* n'a jamais existé tout en critiquant, de manière paradoxale, le processus d'assimilation de la deuxième génération¹. Les premiers colons anglais, explique-t-il, « ne vinrent pas pour se faire assimiler dans un creuset américain [...]. Ils vinrent pour obtenir la liberté de vivre à leur guise [...], pour faire fortune dans un nouveau pays ». Les immigrants venus ultérieurement, poursuit-il, ne se sont pas fondus dans une sorte d'américanisme homogène « sans goût et sans couleur ». Ils ont ajouté leurs contributions distinctes à l'ensemble. L'idéal de Bourne est une nationalité cosmopolite qui permette à la fois d'être pleinement américain et italien, polonais etc. Quant au pédagogue John Dewey, il propose de fonder une éducation fondée sur la transmission du cosmopolitisme.

Mais c'est au cœur des contestations issues des droits civiques, dans les années 1960, que la notion de pluralisme culturel s'impose. Pour la première fois de l'histoire américaine, de nombreux individus préfèrent affirmer une identité ethnique plutôt que le simple fait d'être américain. Le « trait d'union »

1. Randolph Bourne « *Trans-national America* », *History of a Literary Radical and Other Essays*, New York, ed. Van Wyck Brooks, 1920, p. 266-299.

(*Hyphen*) qui met l'accent sur l'appartenance ethnique ou religieuse des immigrants (*Italian-American*, *Jewish-American*, etc.) est également employée pour désigner les minorités : *African-American*, *Hispanic-American*, etc. On se glorifie d'être la « *Nation of Many Peoples* ». La notion d'une diversité d'opinions, de religions, de cultures, de langues, est tellement mise en valeur, que beaucoup craignent de voir l'unité du pays disparaître. Depuis 1986, James A. Banks substitue le terme de multicultural à celui de multiethnique (qui ne prend pas en compte les différences religieuses ou linguistiques). S'opposant à ce multiculturalisme, l'historien Arthur Schlesinger Jr. évoque le risque d'une « désunion de l'Amérique »¹.

La fracture du pays serait en premier lieu politique. Dans son ouvrage *One Nation, Two Cultures*, l'historienne conservatrice Gertrude Himmelfarb affirme que les Américains sont encore affectés par les répercussions de la guerre culturelle issue des années 1960². L'une des deux cultures, privilégiant les libertés individuelles et la libre expression, est ouverte à l'évolution des mœurs et à la redéfinition des rôles au sein de la famille. L'autre culture, à laquelle s'identifie l'historienne, réaffirme l'autorité parentale, le respect des traditions et le patriotisme. Les deux dernières élections présidentielles ont témoigné d'une nette fracture géographique, les États « bleus » (progressistes) le long des côtes s'opposant aux États « rouges » (conservateurs) du Sud et du centre.

Cette première division recoupe une opposition entre les défenseurs de la laïcité et la droite chrétienne. Le premier amendement à la Constitution, qui pose le respect du principe de la séparation de l'Église et de l'État et celui de la liberté religieuse, empêche qu'il y ait une religion commune aux États-Unis. Mais un tiers des Américains souhaiterait voir établir le christianisme comme religion officielle. 57 % adhèrent aux thèses créationnistes, tandis qu'un tiers soutient les théories de Darwin¹. Si la majorité des Américains, depuis l'époque de la fondation du pays, est protestante, la principale Église est aujourd'hui l'Église

1. Lire à ce sujet Hans-Georg Betz, *États-Unis : une nation divisée*, Paris, Autrement, 2008.

catholique. La diversification de l'immigration fait qu'aujourd'hui, la société américaine est celle qui compte la plus grande diversité religieuse. Le politologue de Harvard, Samuel Huntington, estime que cette diversité est une source de désunion. Il stigmatise une invasion hispanique qui dénaturerait l'Amérique anglo-saxonne : « *Que le dernier Américain qui quittera Miami n'oublie pas d'emporter le drapeau* ». L'Amérique de Samuel Huntington est enserrée dans une langue — l'anglais — et une religion — le protestantisme. Le rêve américain se formule en anglais. Il ne peut être un *Americano Dream* — titre d'un ouvrage de Lionel Sosa en 1998.

Sur le plan de la composition ethnique, il y a un débat permanent entre « *assimilation* » et « *pluralism* ». Le terme « *assimilation* » est à distinguer de celui d'« *amalgamation* ». Le résultat de l'assimilation est la nationalité, et en aucun cas une unité biologique ou « l'unité des institutions et des pratiques sociales »¹. Le pluralisme est, comme le souligne le démographe Charles Keely, une condition de l'unité : « *Sans la pluralité [pluribus] et sans un environnement qui permet à la diversité de s'épanouir, il n'y a pas d'unité [unum] en Amérique. Rien ne peut être plus destructeur de l'unité qu'une uniformité imposée par quelques uns d'entre nous sur nous tous* »². La diversité est telle aux États-Unis qu'il est impossible de dresser le portrait de l'Américain « typique ». Benjamin Franklin affirmait déjà au sujet du migrant que la question à se poser à son égard n'était pas « Qui est-il ? », mais « Que sait-il faire ? » : « *Et s'il possède un art utile, quel qu'il soit, il est le bienvenu* ». L'adhésion à la communauté nationale, comme le fait remarquer Marc Pachter, « *exige simplement la décision de devenir Américain* ». Michael Jay Friedman évoque les films qui mettent en scène les soldats américains au combat pendant la Seconde Guerre mondiale : « *C'était un cliché à Hollywood que de réunir dans un même peloton un campagnard de l'Iowa, un Juif de Brooklyn, un menuisier*

1. Philipp Gleason, *Speaking of Diversity: Language and Ethnicity in Twentieth-Century America*, London, The Johns Hopkins University Press, 1992.

2. Cité par Elliot Robert Barkan, *And Still They Come : Immigrants and American Society, 1920 to the 1990s*, Wheeling, Harlan Davidson, Inc., 1996, p. 194.

polonais de Chicago [...] Au départ, ils ont tous du mal à surmonter leurs différences, mais avant la fin du film ils ont tissé des liens entre eux, parce qu'ils sont tous Américains »¹. La réalité était plus compliquée, à commencer par le fait que les soldats noirs n'étaient pas intégrés aux unités blanches. La ségrégation témoigne des limites du *melting pot*. Au cours des années 1960, certaines organisations noires — *Nation of Islam*, *Black Panthers* — se détournent des idées de Martin Luther King et prônent l'autodéfense et la suprématie de la race noire. En 1967, Stokely Carmichael et Charles Hamilton développe l'idée d'un séparatisme noir, dans leur ouvrage *Black Power: The Politics of Liberation in America*. La barrière de la race, qui a séparé les Américains tout au long du XX^e siècle, compromet l'unité nationale. L'idée de nation noire émerge face à la nation blanche. Une Commission consultative est créée par le président Johnson afin de conseiller son gouvernement suite aux émeutes raciales qui ont éclaté dans plusieurs villes. Cette commission, présidée par le gouverneur de l'Illinois, Otto Kerner, conclut, en mars 1968, que les États-Unis sont en passe « *de se scinder en deux sociétés, l'une noire et l'autre blanche, séparées et inégales* ».

En dépit de ces clivages historiques, Alan Wolfe, dans son ouvrage *One Nation, After All*², soutient que les éléments qui unissent les Américains sont plus nombreux que ceux qui les divisent. Démocrates ou républicains, protestants ou catholiques, noir ou blanc, il y aurait bien un « nous » collectif qui transcenderait les appartenances communautaires.

Les Américains s'opposeraient sur les questions d'actualité mais se rejoindraient sur certaines valeurs fondamentales : l'attachement à la liberté de l'individu et à un gouvernement représentatif. Les Américains sont attachés aux garanties qui protègent leurs droits fondamentaux, notamment aux dix premiers amendements à la Constitution. L'individualisme et le droit de s'exprimer librement agiraient comme des aimants qui rappro-

1. Michael Jay Friedman, « L'identité américaine : une question d'idées, et non d'identité », *Journal, USA* [<http://usinfo.state.gov/journals/itsv/0208/ijsf/mfriedman.htm> consulté le 1er août 2008].

2. Alan Wolfe, *One Nation, After All*, New York, Penguin Books, 1999.

cheraient les Américains. L'attachement à ces valeurs l'emporterait sur les divergences d'opinions.

Sur le plan religieux, la diversité des confessions irait de pair avec une manière commune de vivre sa foi. Si 96 % des Américains affirment croire en Dieu, ils accommodent leurs convictions religieuses aux circonstances de leur vie. Suite à une rencontre ou à un déménagement, il leur arrive de changer de groupe confessionnel (*faith hopping*). C'est dire que la religion, plus que l'attachement à un dogme, est avant tout conçue comme le choix d'une sociabilité. Cette conception pragmatique commune de la religion est partagée par la majorité des migrants, qui adaptent leur foi d'origine aux réalités américaines.

Les forces en faveur de l'assimilation resteraient très vives au sein de la population américaine. Le degré d'assimilation des Latinos est sans doute supérieur à ce qu'il était il y a cent ans pour les Italo-Américains¹. Les nouveaux venus partagent avec les autres Américains un certain nombre de principes : l'attachement à la Constitution, la démocratie, le respect de la loi. Pour le reste, ce qui les différencie du groupe majoritaire — origine ou culture — ne peut pas faire d'eux des « non-Américains » — *Un-Americans*.

Ces valeurs communes forment le socle d'une religion civique que le président est en charge de rappeler devant la nation. Mais ses propos ne sont pas un simple rappel de valeurs qui seraient intangibles. Ils sont une réactualisation en fonction d'un contexte historique. Car si les passerelles qui maintiennent la cohésion nationale puisent leurs racines dans la période de la fondation, elles évoluent à travers le temps. Elles doivent être réinterprétées pour chaque génération d'Américains.

Une unité à géométrie variable

Dans l'article I de la Constitution, 2 200 mots sont consacrés au pouvoir législatif. Moins de la moitié sert à décrire l'exécutif

1. Michael Barone, *The New Americans: How The Melting Pot Can Work Again*, Washington, Regnery Publishing, 2001.

dans l'article II. C'est que la présidence est conçue par les délégués comme une simple fonction administrative destinée à faire appliquer les lois conçues et adoptées par le Congrès. Pourtant, au fil du temps, la présidence est devenue le cœur des institutions. Le président définit les objectifs de la nation, propose la législation destinée à les atteindre, soumet un budget au Congrès et incarne le pays dans les affaires internationales. Au gré des crises nationales et internationales, c'est désormais le président qui polarise l'attention de l'opinion et des médias : « *Compte tenu de la multitude des intérêts qui divisent le pays, de la superficie du territoire, des conflits qui opposent les régions entre elles, de groupes sociaux et économiques entre eux, le président joue le rôle du plus grand commun dénominateur* »¹. Le fait de devoir symboliser l'ensemble des Américains entraîne une conséquence, que les hommes qui postulent à la magistrature suprême sont presque tous des WASP². Après Kennedy, Obama constitue une exception remarquable.

Ce qui rend le président le mieux à même d'évoquer l'unité est qu'il incarne à lui seul un pouvoir, à la différence du législatif et du judiciaire. La question de l'unicité de l'exécutif a fait l'objet d'un débat au moment de l'élaboration de la Constitution. Le *Virginia Plan* ne disait rien du nombre de membres de l'exécutif. La convention étudie la motion de Wilson qui prévoit de faire que l'exécutif soit composé d'une seule personne. Les délégués se murent tout d'abord dans le silence, gênés de devoir discuter ce point en présence de George Washington, pressenti pour occuper le poste. Edmund Randolph de la Virginie combat la motion de Wilson. Estimant qu'un seul exécutif serait le ferment d'un gouvernement monarchique, il propose un comité de trois personnes. Roger Sherman du Connecticut ne conçoit l'exécutif que comme la force exécutante du législatif. Il pense que le législatif doit être libre de déterminer le nombre de membres de l'exécutif. Mais Wilson défend sa motion : qui pourrait être tenu pour responsable d'abus et d'incompétences si on décidait d'une

1. André Kaspî, François Durpaire, Hélène Harter, Adrien Lherm, *La civilisation américaine*, Paris, PUF, 2006, p. 540.

2. *White Anglo Saxon Protestant*.

direction collégiale ? Si les délégués craignent le risque de monarchie, ils craignent tout autant une dilution de la responsabilité en cas de direction collégiale, et décident de voter en faveur d'un exécutif unique¹.

C'est à l'occasion du discours sur l'état de l'Union que le président peut décliner, à différentes échelles, sa vision de l'unité. Il est en charge de reformuler, en fonction du contexte temporel, les raisons qui unissent les Américains. Au-delà de leurs divergences idéologiques, tous les présidents ont en commun de devoir renouveler le pacte social qui est le ciment du pays.

En premier lieu, le président doit prendre soin de reformuler la cohérence entre les différents pouvoirs, qui est la clef de l'équilibre des institutions. Nixon rappelle par exemple le lien entre l'État fédéral et les États fédérés :

« À l'approche de notre troisième siècle d'indépendance, le rôle du gouvernement fédéral ne doit pas consister à dominer une des facettes de la vie américaine, mais doit au contraire consister à aider et inciter la population, les communautés et les institutions à faire face à autant de difficultés et défis possibles, et à favoriser la notion selon laquelle chaque Américain dispose pleinement de la même chance de réaliser son potentiel. [...] Enfin, il est vital en ces temps, de restaurer un plus grand sens des responsabilités à l'échelle étatique et locale, et au sein de chaque Américain » (DEU, 1973).

Truman entend rappeler la place du président au sein du processus législatif, processus complexe au sein d'une fédération. Si le président propose un programme gouvernemental, le Congrès est nécessaire pour qu'il ait force de loi. La Cour suprême, quant à elle, a le pouvoir d'invalidier la législation :

« C'est au président que revient la responsabilité de présenter au Congrès un ensemble détaillé de projets concernant toutes les activités du gouvernement ainsi que leur financement. Dans l'élaboration de lois, ainsi que dans la préparation des prévisions budgétaires, il est légitime pour la nation et le Congrès d'attendre du président qu'il

1. Sidney M. Milkis and Michael Nelson, *The American Presidency. Origins and Development, 1776-2007*, Washington, CQ Press, 2008, p. 30.

adapte et coordonne les points de vue des départements et agences diverses afin de créer un programme unifié » (DEU, 1946).

La Constitution répartit les pouvoirs entre trois branches du gouvernement et prévoit que chacun soit en mesure d'exercer un contrôle sur les autres. Kennedy rappelle le principe de la séparation des pouvoirs, qui est au cœur du système :

« Notre Constitution attribue judicieusement des rôles communs et séparés à chaque branche du gouvernement, et un président et un Congrès qui se respectent mutuellement ne permettront ou ne seront à l'origine d'aucun abus » (DEU, 1961).

En effet, si le Congrès légifère, le président peut opposer son veto aux propositions de lois. Si le Congrès détermine la structure de la Cour suprême et le président nomme ses juges, la Cour suprême peut invalider les actes du Congrès et du président quand elle les juge contraires à la Constitution.

En deuxième lieu, l'unité entre les Américains fait l'objet d'une attention toute particulière. Là encore, un certain nombre de thèmes transcendent les querelles partisans. La religion est un des ferments essentiels de l'unité. On ne sera pas surpris que nombre de présidents républicains, à l'instar de Reagan, émaillent leurs discours de références religieuses :

« Notre progrès ne commence pas à Washington, DC, mais dans le cœur de nos familles, de nos communautés, lieux de travail, et groupes bénévoles qui, ensemble, libèrent l'esprit inébranlable d'une grande nation sous la protection de Dieu » (DEU, 1985).

Mais on peut constater que nombre de présidents démocrates, à l'instar de Roosevelt, ne respectent pas plus le mur de séparation entre l'Église et l'État :

« Cette nation a placé sa destinée entre les mains et dans l'esprit et les cœurs de ses millions d'hommes et femmes libres ; et sa foi en la liberté sous la direction de Dieu. [...] Nous sommes une communauté, communauté bien-aimée, tous autant que nous sommes. Nos destins individuels sont unis, notre avenir inextricablement lié. Et si nous agissons en connaissance de cause et dans cet esprit, ensemble, comme le dit la Bible, nous pourrions soulever des montagnes » (DEU, 1941).

Les présidents, depuis les années 1960, entendent affirmer l'unité de la nation au-delà de la fracture raciale. Jimmy Carter, dans son dernier discours, affirme que les efforts consentis pour faire progresser les droits de la communauté noire ont fait progresser les droits de l'ensemble de tous les Américains :

« Je suis extrêmement fier des progrès que nous avons fait pour garantir l'égalité et protéger les libertés fondamentales de tous les Américains. [...] Le Congrès doit accorder une attention toute particulière à un nombre de projets de lois importants non traités : contre la discrimination au logement » (DEU, 1981).

Les références au passé permettent aux présidents de placer leur action dans une continuité historique. L'unité n'est pas seulement à définir au présent. Elle est un lien entre le passé, le présent et l'avenir de la nation. Les présidents tentent de montrer qu'ils situent leur action dans des valeurs qui s'enracinent dans le passé. Pour donner plus de légitimité à leur programme, ils font référence à l'action des anciens présidents, qu'ils appartiennent ou non à leur camp politique. On peut trouver logique que Johnson, devenu président suite à l'assassinat de Kennedy, rende hommage à son prédécesseur : *« Nous allons réaliser le programme de John Fitzgerald Kennedy, non par sympathie, mais parce qu'il est juste »* (DEU, 1964). Mais il est à remarquer qu'il fait aussi référence à Eisenhower, lorsqu'il évoque la lutte contre le communisme. L'appel à une vision transpartisane n'est pas seulement de mise lorsque le président affronte un Congrès hostile. Nixon, républicain, rend hommage à Truman, l'ancien président démocrate :

« Comme vous le savez tous, j'ai eu des différends avec le président Truman. Il en a eu avec moi. Mais je me rappelle qu'un jour — le jour où il s'est adressé au 80^e Congrès nouvellement élu et à majorité républicaine — il n'a pas parlé comme un partisan, mais comme un président du peuple appelant le Congrès à mettre de côté toute considération partisane au profit de l'intérêt national » (DEU, 1972).

« Nous, le peuple des États-Unis, en vue de former une Union plus parfaite... » : les premiers mots de la Constitution américaine rappellent qu'il y a un « Nous » qui transcende les identifications collectives, qu'elles soient partisans, religieuses ou raciales. Ils

fondent le pacte essentiel qui soude la nation : l'Union, malgré ses imperfections, est perfectible. Abraham Lincoln, dont le but était de conjurer le spectre de la sécession, le rappelait dans son discours à la *Cooper Union* de New York le 27 février 1860. Si l'union n'est pas parfaite, elle peut être perfectionnée au fil du temps.

FRANKLIN D. ROOSEVELT : L'UNITÉ OU LA MORT

« Alors que le Congrès se réunit, les conséquences de la guerre à l'étranger imposent d'aborder l'état de l'Union par une discussion sur les affaires internationales. Mais il est fondamental que ceux qui entendent ou lisent ce message ne confondent pas, et d'aucune façon, le choix de cet angle d'approche et la conviction que notre gouvernement abandonne, ni même néglige, l'importance primordiale de sa politique intérieure » (DEU, 1940). Lorsque Franklin D. Roosevelt prend la parole devant le 76^e Congrès des États-Unis, le 3 janvier 1940, le monde s'est embrasé. L'incendie a été allumé par le Japon en Extrême-Orient, dès le début des années 1930. Un nouveau foyer s'est déclaré en Afrique, en octobre 1935, lorsque les troupes de Mussolini ont pris d'assaut l'Éthiopie du Négus. L'Europe, enfin, a été gagnée par les flammes : après de trop nombreuses dérobades, le 3 septembre 1939, deux jours après l'entrée de la Wehrmacht en Pologne, la Grande-Bretagne et la France ont déclaré la guerre au Troisième Reich.

La situation est alarmante. Franklin Roosevelt en a pris toute la mesure après les accords de Munich de septembre 1938. Mais il n'est pas parvenu, et sans doute n'a-t-il pas suffisamment souhaité, braver l'un des sentiments les mieux enracinés dans son pays : l'impérieuse nécessité de rester à l'écart d'un conflit qui ne concernerait pas les États-Unis. En un mot : l'isolationnisme, qui semble encore à ce point partagé par une écrasante majorité des Américains à la fin de la décennie 1930 qu'on pourrait en faire, sans trop caricaturer, l'un des ferments de leur unité. Et comment le président des États-Unis, premier garant de cette unité, pourrait-il aller à l'encontre de ce sentiment aussi répandu parmi ses concitoyens ? C'est en se justifiant, presque en

s'excusant d'aborder les questions extérieures, qu'il introduit ce qui devrait en principe être son dernier discours sur l'état de l'Union : observer la situation d'un monde en guerre, précise-t-il devant les sénateurs et les représentants, n'implique pas d'y participer, encore moins de dédaigner celle d'une Amérique qui continue d'aspirer à la paix à tout prix.

L'unité dans et par-delà les frontières

« *Il n'est pas bon, pour la santé des autruches, d'enterrer leurs têtes dans le sable* »

Les justifications liminaires du président, pour prudentes qu'elles paraissent, ne doivent cependant pas éclipser un autre élément du discours de janvier 1940 : pour la première fois depuis son entrée à la Maison-Blanche, « FDR » ne prononce pas un mot qui ne soit consacré aux questions internationales. Le texte, dans cette optique, marque une vraie rupture. Mieux : les affaires extérieures y sont constamment reliées aux préoccupations des Américains. « *Les forces sociales et économiques qui ont été mal gérées à l'étranger, au point de générer la révolution, la dictature et la guerre, sont les mêmes que celles que nous combattons pacifiquement chez nous* » (DEU, 1940), prévient-il d'emblée. Bref, si les conséquences sont différentes, les causes, elles, sont identiques. Les frontières commencent alors à s'effacer, avant de tomber définitivement sous un puissant coup de boutoir : « *Dire que le bien-être de 130 millions d'Américains est profondément lié au bien-être ou au mal-être des populations des autres nations revient simplement à étendre aux affaires du monde une vérité que nous avons tous acceptée dans nos affaires intérieures* » (DEU, 1940). Reste donc à transformer une vérité intérieure en une vérité universelle.

Que fait le président des États-Unis ? Il détricote une unité, celle qui s'est faite autour d'une volonté de repli sur soi, pour en façonner une autre, plus conforme au nouvel état du monde. Partant, il commence à revêtir les habits du leader tel que son image est passée à la postérité : il ne suit plus l'opinion, mais la

précède et la guide sur un chemin dont il a compris qu'il allait être long et périlleux. Les partisans de l'isolement, au passage, en prennent pour leur grade. Ils sont pourtant nombreux parmi les élus qui écoutent le message présidentiel. Pour preuve, ces élus ont été désignés par des citoyens dont 2,5 % seulement souhaitaient en septembre 1939 une entrée en guerre de l'Amérique aux côtés de la Grande-Bretagne et de la France¹. Mais Roosevelt ne rechigne plus, comme il l'a longtemps fait, à les prendre à rebrousse-poil : « *Il y a ceux qui considèrent benoîtement, par innocence, ignorance ou les deux, que les États-Unis d'Amérique constituent un ensemble en vase clos, pouvant vivre dans le bonheur, la prospérité et la sécurité, derrière un haut mur, alors que, à l'extérieur, le reste de la Civilisation, le commerce et la culture de l'humanité volent en éclats* » (DEU, 1940). « *Je peux comprendre*, poursuit le président sur le ton de la conciliation, *les craintes de ceux qui avertissent la nation qu'ils ne consentiront jamais à envoyer les jeunes Américains combattre sur le sol de l'Europe. Mais, autant que je me souviens, personne ne le leur a jamais demandé* » (DEU, 1940). Et de préciser ensuite, moqueur : « *Il n'est pas bon, pour la santé des autruches, d'enterrer leurs têtes dans le sable* » (DEU, 1940).

« Certaines libertés que nous estimons essentielles partout »

À quelles valeurs Franklin Roosevelt se réfère-t-il en janvier 1940 pour légitimer la nouvelle vocation de l'unité qu'il préconise pour son pays ? Aux mêmes que celles qu'il a défendues auparavant, lorsqu'il a entrepris la croisade contre la grande crise économique qui ébranle l'Amérique depuis 1929. Les partisans de l'isolement, d'ailleurs, se reconnaissent volontiers dans ces valeurs. De certaines d'entre elles, ils ont même fait leurs chevaux de bataille. Voilà toute la force du message présidentiel de janvier 1940 : ne rien modifier aux fondements de l'unité, mais inverser, par touches successives, l'objectif vers lequel ils permettent tous de tendre. Qu'on en juge.

1. D'après un sondage cité par André Kaspi, *Franklin Roosevelt*, Paris, Fayard, 1988, p. 390.

La première aspiration, la paix, est le plus grand dénominateur commun. « *Le temps est révolu*, précise Franklin Roosevelt, *où un parti politique ou un groupe particulier pouvait s'insinuer dans les bonnes grâces du public en se revendiquant comme le parti de la paix ou le bloc de la paix. Cette étiquette appartient à l'ensemble des États-Unis, et à tous les hommes, femmes et enfants de bonne volonté* » (DEU, 1940). La paix n'est pas le monopole des isolationnistes qui, par leurs discours et la récupération politique qu'ils en ont faite, l'ont pervertie en une valeur égoïste. Non, la paix est généreuse par essence, et l'Amérique doit en apporter la preuve aux yeux de tous : « *Dans presque toutes les nations du monde d'aujourd'hui, une vraie conviction existe que les États-Unis ont été, et continueront d'être, un facteur actif et puissant en faveur du rétablissement de la paix* » (DEU, 1940). L'Amérique garante, voire gardienne de la paix dans un monde qui sombre dans la guerre ? C'est sans doute y aller un peu fort, et plus encore en citant à témoin des nations qui ont appris à composer, depuis une vingtaine d'année, avec le retrait des États-Unis du grand théâtre international. Mais l'essentiel, ici, tient dans la « conviction » : le monde a raison de croire que l'Amérique sait intervenir quand il le faut.

Après la paix, la liberté. Ou, plus exactement, les libertés. Franklin Roosevelt en définit deux lors de son discours de janvier 1940. La première, la plus importante à ses yeux, est politique. Elle tient en un mot : la démocratie. « *Que l'année 1940 reste dans la mémoire de nos enfants comme un autre moment où la démocratie aura justifié son existence comme la meilleure forme de gouvernement inventé par l'humanité* » (DEU, 1940). « *Bien sûr, concède le président, les peuples des autres nations ont le droit de choisir leur propre forme de gouvernement. Mais nous, dans cette nation, pensons toujours qu'un tel choix doit être fondé sur certaines libertés que nous estimons essentielles partout* » (DEU, 1940). Partout ? Il s'agit là d'une autre réponse du président aux partisans de l'isolement, qui ne se préoccupent que d'un « *ici, en Amérique* ». Partout, cela revient à nouer encore plus intimement l'unité nationale et le destin du monde. L'un ne va pas sans l'autre, et le président enfonce le clou en faisant référence à une autre liberté, celle du commerce : elle permet d'exporter les

produits américains et s'avère nécessaire « *si nous souhaitons poursuivre sur la voie d'une production et d'un emploi de haut niveau* » (DEU, 1940). La paix et son cortège de libertés se trouvent ainsi reliés aux préoccupations immédiates de tous les Américains, inquiets du chômage qui gangrène leur économie depuis dix ans. Et la boucle finit par être bouclée : « *Nous refusons la solution appliquée en Europe, qui consiste à utiliser les chômeurs pour construire des armes et qui peut aboutir à la dictature et à la guerre* » (DEU, 1940).

L'unité face à la menace

« La tentation de nous enfermer derrière une Muraille de Chine »

6 janvier 1941. Une année s'est écoulée, et la roue du monde a tourné. Sans l'Amérique, où les forces favorables à l'isolement restent encore les plus fortes. Mais pour combien de temps, s'interroge le président dans son message au Congrès ? L'histoire lui apporte un argument de poids pour soutenir que cette situation ne pourra pas durer indéfiniment. L'histoire, ce formidable ciment de l'unité nationale, qui renvoie les Américains à un passé prétendument commun. L'histoire, avec laquelle Franklin Roosevelt vient pourtant de rompre de manière si éclatante en se présentant et en obtenant haut la main son troisième mandat — une première depuis la naissance des États-Unis au XVIII^e siècle.

Que dit l'histoire ? « *Que les États-Unis, en tant que nation, se sont toujours opposés, de manière claire et définitive, à la tentation de nous enfermer derrière une muraille de Chine pendant que se déroulait au-delà le défilé de la civilisation* » (DEU, 1941). Ses exemples les plus anciens, Franklin Roosevelt les trouve dans « le quart de siècle de guerres qui a suivi la Révolution française » (DEU, 1941). Quant au plus récent, il le connaît d'autant mieux qu'il y a joué un rôle actif, comme sous-secrétaire d'État à la Marine : « *Même lorsque la guerre mondiale a explosé en 1914, elle ne semblait présenter qu'une menace minime pour notre propre avenir. Mais, lorsque vint l'heure, le peuple américain a commencé*

à envisager ce que la chute des nations démocratiques pouvait représenter pour notre propre démocratie » (DEU, 1941). Autre temps, même situation. Il faut se méfier des dangers qui paraissent anodins de prime abord, en tout cas se méfier de ceux qui les présentent comme tels à l'opinion. Et puis, avec « *la chute des nations démocratiques* », comment ne pas songer à ce qui vient de se produire en Europe ? Six mois plus tôt, la France, dont les Américains faisaient volontiers la première puissance militaire mondiale, était tombée en quelques semaines seulement. En mettant à bas son propre régime démocratique, elle avait du même coup enterré l'un des arguments des partisans de l'isolement, persuadés du rempart qu'elle représentait, avec la Grande-Bretagne, contre la contagion de la guerre. Le Reich ayant atteint les côtes françaises de l'Atlantique, il ne reste donc plus que la Grande-Bretagne et sa marine pour préserver l'Amérique. Mais cela, uniquement « *tant que la marine britannique conserve sa puissance* » (DEU, 1941). Pour combien de temps, insiste encore le président ?

Fort des enseignements de l'histoire, Franklin Roosevelt ne propose toutefois pas l'entrée en guerre des États-Unis aux côtés du seul pays qui résiste encore aux dictateurs en Europe. L'heure, il le pressent, n'est pas encore arrivée. Mais, dressant un véritable plan de production industrielle pour la guerre, il reprend dans son discours une expression qu'il a employée avec succès quelques jours plus tôt, le 29 décembre 1940, à l'occasion de l'une de ses « causeries au coin du feu » : faire de l'Amérique « *le grand arsenal de la démocratie* » (DEU, 1941). Le président connaît déjà les critiques qui lui ont été adressées à la suite de la causerie : devenir un arsenal, c'est entrer dans la guerre et y choisir son camp. Le 6 janvier 1941, il les balaie en trois phrases : « *Une telle aide ne constitue pas un acte de guerre, même si les dictateurs la proclament unilatéralement ainsi. Quand les dictateurs, s'ils le décident, seront prêts à nous faire la guerre, ils n'attendent pas un acte de guerre de notre part. Ils n'ont pas attendu que la Norvège, la Belgique ou les Pays-Bas commettent un acte de guerre* » (DEU, 1941).