

LES ARTICLES DE LA CONFÉDÉRATION

En même temps qu'il fut décidé de rédiger une déclaration d'indépendance, il fut également proposé de préparer un « plan pour une confédération » afin de résoudre la délicate question institutionnelle d'après l'indépendance. Le Congrès constitutionnel nomma donc une commission chargée plus spécialement d'étudier ce point.

En 1777, la commission *ad hoc* présenta un plan qu'elle avait appelé les articles de la Confédération. Dans le fond, les articles reprenaient l'ancienne structure qui avait été constituée avec le Second Congrès continental. Elle répondait ainsi à une volonté forte des délégués d'instaurer plutôt une confédération ou une « ligue d'amitié » entre les treize états indépendants plutôt qu'une fédération avec l'aspect restrictif et engageant que cela comportait. Les représentants des États, qui venaient de rompre avec les habitudes centralisatrices de Londres, n'étaient pas prêts à se plier à l'autorité d'un gouvernement fort.

En mars 1781, les treize États avaient ratifié les articles de la Confédération et ils prirent alors effet. Les Articles jouèrent de fait le rôle d'une première constitution américaine, bien qu'il n'était alors pas question de parler de fédération. Mais, en tant que tels, ils représentaient une étape importante dans la création d'un gouvernement national et d'un système fédéral américain.

I. Le gouvernement sous les articles de la Confédération

Avec les Articles de la Confédération, l'idée même de gouvernement central était simple. Il y avait un Congrès à chambre unique. Il n'y avait pas de pouvoir exécutif, et donc pas de Président. À la place, un comité d'États, composé d'un délégué pour chaque État, faisait office

de gouvernement quand le Congrès n'était pas réuni. Il n'y avait pas de système de cours fédérales. Là encore, c'était le Congrès qui faisait office de tribunal supérieur et réglait les conflits entre les États. Chaque État avait droit à une voix au Congrès, quelles que soient sa taille ou sa population. Chaque législature d'État choisissait ses propres représentants au Congrès et pourvoyait à leurs frais. Elle pouvait aussi les rappeler à n'importe quel moment. Les États envoyaient de deux à sept membres au Congrès.

Le Congrès ne possédait que les pouvoirs qui lui étaient explicitement délégués par les Articles de la Confédération. Tous les autres pouvoirs restaient acquis aux États indépendants. La plupart de ces pouvoirs transférés à ce Congrès étaient des pouvoirs législatifs. Les pouvoirs étaient ainsi de :

- déclarer la guerre ou de signer la paix,
- envoyer ou de recevoir des ambassadeurs,
- signer des traités avec des nations extérieures,
- lever et d'équiper une marine,
- établir une armée en demandant des troupes aux États,
- nommer les officiers militaires,
- fixer les étalons de poids et mesures,
- régler les affaires indiennes,
- mettre en place des bureaux de postes,
- trancher dans certains conflits entre États.

II. Les faiblesses des Articles de la Confédération

Bien que les Articles de la Confédération donnèrent au Congrès des pouvoirs considérables, le gouvernement créé par ce document était en fait un gouvernement faible. Il lui manquait la plupart des pouvoirs nécessaires à un gouvernement central pour faire face aux nombreuses situations et aux nombreux problèmes que la nouvelle nation devait dès lors affronter. Les articles de la Confédération avaient aussi de nombreuses faiblesses. Ces faiblesses venaient presque toutes du fait

que la souveraineté était une souveraineté collégiale et qu'aucun des États n'avait l'intention d'abandonner un morceau de sa propre souveraineté nouvellement acquise.

Parmi les principaux problèmes que l'on peut distinguer, il y avait en premier lieu le fait que le Congrès n'avait pas le pouvoir de lever des impôts. Il pouvait simplement emprunter de l'argent ou s'en remettre à la bonne volonté des États. C'était donc aux États de décider et de collecter les impôts, puis de les reverser au trésor national. Mais il est vrai que le Congrès ne pouvait pas faire grand-chose quand un État refusait de participer financièrement. Le résultat fut bien évidemment que le gouvernement confédéral se trouva sans cesse à court d'argent.

Le Congrès n'avait pas non plus le pouvoir d'organiser le commerce entre les États ou avec les nations étrangères. Cette faiblesse amena les différents États à se livrer à une véritable guerre commerciale. Elle entraîna également des difficultés pour établir des échanges commerciaux nouveaux avec des nations tierces.

Le Congrès n'avait pas davantage d'autorité pour se faire obéir et aucun pouvoir particulier pour imposer auprès des États, ou même des individus, les lois qu'il pouvait être amené à voter. Là encore il dépendait de la bonne volonté des États.

Chaque vote représentait également une difficulté en lui-même et pour deux types de raisons : il est vrai que l'assentiment de neuf États seulement suffisait à faire adopter une loi, mais il n'y avait que très rarement neuf ou dix États représentés en même temps au Congrès, les délégués ne passant pas tout leur temps à Philadelphie. Obtenir l'accord de neuf États devenait donc un véritable casse-tête arithmétique. De plus, comme chaque État possédait une seule voix, le vote des cinq plus petits États pouvait bloquer une mesure voulue par huit des plus grands, même si ces derniers représentaient une très grande majorité de la population.

De la même façon, le processus d'amendement des Articles requérant la volonté de la totalité des États membres, il était quasi-impossible de trouver une entente entre tous les États pour apporter le moindre changement aux Articles de la Confédération.

L'absence de pouvoir exécutif était la sixième faiblesse notoire. Le gouvernement de la Confédération effectuait la plupart de son travail au travers de commissions mises en place par le Congrès. Cependant, sans le contrôle et la direction d'un exécutif, il n'y avait pas d'unité politique et peu de possibilités à vrai dire de coordonner réellement les différentes commissions.

Enfin, il n'y avait pas de système judiciaire au plan national. Il revenait ainsi à chaque cour d'interpréter et de faire respecter à sa façon les lois adoptées par le Congrès.

III. Les réalisations sous les articles de la Confédération

Il serait cependant faux de ne voir que les faiblesses ou les ratés des articles de la Confédération. De grandes réalisations sont en effet à mettre au crédit du gouvernement central institué par ces Articles. La plus grande de ces réalisations est certainement la mise en place de la politique de développement des terres à l'ouest des Appalaches. Les États mirent ainsi de côté leurs prétentions à annexer ces territoires pour confier au gouvernement central la charge de leur administration.

La signature du traité de paix avec la Grande-Bretagne fut également une étape majeure. De par ce traité, signé en 1783, la Grande-Bretagne acceptait enfin l'indépendance américaine et reconnaissait à la nouvelle nation sa souveraineté sur tous les territoires de la côte Atlantique au Mississippi, et des Grands Lacs et du Canada à ce qui est aujourd'hui la frontière nord de la Floride.

IV. Le besoin d'un gouvernement fort

Malgré ses réalisations, le gouvernement de la Confédération rencontra rapidement de sérieuses difficultés et prouva son incapacité à gérer les problèmes de plus en plus nombreux auxquels la jeune nation devait faire face. Cette inefficacité était le résultat direct de la faiblesse des structures de la Confédération. Après la Révolution, chacun des États commença à se développer comme il l'entendait. Le gouvernement central n'avait simplement pas de moyens de contrôle ou de coordination.

Aussitôt que la guerre fut terminée en 1783, le besoin de coopération des États fut très largement réduit. Il ne fallut pas très longtemps avant qu'ils ne commencent à se quereller entre eux, principalement pour des questions de frontières ou de droits douaniers. Les fermiers du New Jersey, par exemple, devaient payer des droits pour vendre leurs légumes de l'autre côté du fleuve Hudson, à New York. À la même époque, certains États commencèrent à faire du commerce directement avec les nations étrangères. George Washington avait peur en particulier que le Kentucky ne soit tenté de rejoindre l'empire espagnol ; mais le Congrès n'avait que très peu de marge d'action dans ce domaine.

Bien plus grave encore était la situation financière de la nouvelle nation. Puisqu'elle ne pouvait pas voter ni lever d'impôts, la Confédération n'avait jamais assez d'argent. Sans argent, le gouvernement ne pouvait subvenir aux besoins d'une armée, qui était pourtant bien nécessaire pour la protection de ceux qui colonisaient maintenant les terres de l'Ouest, pour maintenir à distance les Britanniques et les Espagnols ou pour repousser les attaques indiennes quand elles survenaient.

Et, malheureusement, les États eurent aussi à faire face à des problèmes financiers grandissants. En 1786, une crise économique frappa le pays, appauvrissant un grand nombre de petits fermiers et de commerçants, ou même les conduisant à la ruine. Ces troubles économiques conduisirent à la rébellion armée. Dans le Massachusetts, deux cents fermiers armés de pioches marchèrent sur l'arsenal de Springfield pour y prendre des armes. Les fermiers étaient conduits par Daniel Shay, autrefois capitaine dans l'armée révolutionnaire. Incapables de payer leurs impôts et leurs hypothèques, les fermiers voulaient empêcher les tribunaux de prendre leur ferme. Ils voulaient forcer l'État fédéral à voter des lois pour leur venir en aide, et ils menacèrent de faire le siège de Boston. La rébellion prit fin grâce à l'intervention de la milice du Massachusetts. Mais elle effraya les leaders américains. Elle eut aussi un impact très grand sur l'opinion publique. De plus en plus d'Américains semblaient prêts à accepter l'idée d'un gouvernement plus fort, doté de pouvoirs réels et capable de prendre en charge les problèmes de la nation. Ceux qui appelaient un tel gouvernement de leurs vœux furent appelés des nationalistes ou, plus tard, des fédéralistes. Les nationalistes eurent leur chance en 1786 quand tous les délégués furent invités à assister à une convention à Annapolis, dans le

Maryland. Le motif de la réunion était le règlement d'un conflit entre le Maryland et la Virginie à propos de la navigation sur le Potomac. Deux nationalistes, Alexander Hamilton et James Madison, de la Virginie, persuadèrent les autres délégués que le commerce était étroitement lié à un grand nombre d'autres questions, et que la situation était trop grave pour que ces problèmes soient réglés par un groupe aussi peu représentatif que le leur. Ils réussirent ainsi à convaincre les autres délégués de la nécessité de tenir une convention constitutionnelle à Philadelphie en mai 1787.

La convention constitutionnelle commença ses travaux le 25 mai 1787. Tous les États, excepté le Rhode Island, envoyèrent des délégués. Ce fut une assemblée de notables, les législatures ayant délégué des personnalités de premier plan, fortes d'une expérience acquise dans le gouvernement des États et des colonies, au Congrès, dans la magistrature et sur le terrain. La convention commença par l'élection unanime de George Washington comme président des débats. Il fut aussi décidé que chaque État aurait un vote sur toutes les questions. Les délégués décidèrent en outre que leurs votes resteraient secrets. La presse et le public ne furent pas admis à assister aux sessions. Cette décision, bien que largement contestée (et peut-être contestable) fut toutefois capitale pour la suite car elle libéra les délégués de la pression du public. Ils eurent ainsi la possibilité de s'exprimer sans réserve, et même de changer d'avis sans crainte d'avoir à justifier un revirement.

Après l'adoption des règles de procédure, la convention s'ouvrit par une surprise. Celle-ci fut apportée par la délégation de Virginie, qui présenta un plan pour un gouvernement national très sérieusement renforcé. Le « Plan de la Virginie » fut présenté par Edmund Randolph le 29 mai. Ce plan prévoyait :

1. Un pouvoir législatif national fort, avec deux chambres : une Chambre basse élue par la population et une Chambre haute élue par la Chambre basse. D'après les termes de ce projet, le pouvoir législatif devait acquérir le pouvoir de s'opposer à n'importe quelle loi votée par les différents États si celle-ci était jugée contraire à la Constitution.
2. Un pouvoir exécutif fort, élu par le pouvoir législatif.
3. Un pouvoir judiciaire national, nommé par le pouvoir législatif.

L'introduction du plan de la Virginie fut une action politique brillante de la part des nationalistes. En apportant un plan complet dès le début des débats, ils prenaient ainsi la direction du reste de la convention. Même avec un grand nombre de modifications, ils avaient la quasi-certitude que leur plan servirait de base à la future Constitution.

Le 15 juin, les délégués représentant les petits États, conduits par William Paterson, du New Jersey, firent une contre-proposition. Le plan du New Jersey proposait :

1. de garder les principaux aspects des Articles de la Confédération (un pouvoir législatif composé d'une seule chambre, avec un vote par État. Le Congrès cependant devait être renforcé en lui donnant le pouvoir de voter des impôts et d'exercer son autorité en matière de commerce),
2. de conserver un exécutif aux pouvoirs très limités, de plus d'une personne, et élu par le Congrès,
3. de mettre en place un pouvoir judiciaire national, mais avec une compétence limitée, et nommé par l'exécutif.

On pouvait ainsi lire dans ce plan toutes les craintes des anciens colons, celles qui les avaient poussés à se révolter à l'encontre d'un pouvoir fort, la peur de disparaître au sein d'un ensemble trop grand, le non-respect des plus petits – à savoir les États moins grands ou avec une population trop faible par rapport à d'autres. Après une chaude discussion, le plan du New Jersey fut cependant repoussé et les délégués reprirent l'étude du plan de la Virginie. Une des plus grandes difficultés fut donc la représentation des États dans le futur Congrès. Fallait-il favoriser une représentation sur la base de la population (souhaitée par les grands États très peuplés) ou fallait-il que tous les États soient également représentés (option souhaitée par les petits États)? Le débat fut âpre. Mais finalement un comité spécialement mis en place pour régler cette question proposa un compromis, appelé le *compromis du Connecticut* parce que les délégués de cet État jouèrent un rôle majeur dans ce comité. Il fut alors proposé :

1. Une Chambre des représentants des États, élue sur la base de la population.
2. Et un Sénat, avec deux membres pour chaque État, quelles que soient sa taille ou sa population.

Comme tous les bons compromis, le Compromis du Connecticut donnait satisfaction aux deux bords. Les grands États très peuplés auraient un avantage dans la Chambre des représentants, où la représentation serait exercée en fonction de la population. Les petits États étaient quant à eux protégés au Sénat, où la représentation restait la même pour chaque État.

L'équilibre subtil qui fait la force des États-Unis d'aujourd'hui était donc né!