

James Buchanan (Le pire des présidents ?)

Hervé Dumez

En ce début d'année 1856, James Buchanan a soixante-cinq ans et il est désormais trop tard pour lui. Sa carrière a été des plus brillantes et nul n'aurait été mieux préparé à la magistrature suprême : avocat, puis successivement député à l'assemblée de Pennsylvanie, élu à la Chambre des Représentants, ambassadeur à Saint-Petersbourg, sénateur, secrétaire d'État, ambassadeur à Londres, son expérience personnelle est exceptionnelle. Mais par deux fois, son parti l'a éconduit. Il est maintenant retiré, sans doute définitivement, à Wheatland, sa demeure de Lancaster où, n'étant pas marié, il vit avec ses nombreux neveux et nièces, dont sa préférée, Harriet.

Pourtant, le président Peirce a annoncé qu'il ne se représenterait pas, et, si les Démocrates veulent gagner, il leur faut trouver quelqu'un qui puisse être soutenu par les États du Sud tout en bénéficiant aussi de voix au Nord. Et lui, Pennsylvanien, est le seul à présenter ce profil. Son parti le choisit donc enfin et il est élu. Harriet jouera le rôle de l'hôte féminin de la Maison Blanche et l'on invente pour elle l'expression de *First Lady*.

Lors de son discours d'investiture, Buchanan explique qu'en bon démocrate il est partisan du pouvoir des États et que le problème de l'esclavage, étant de nature juridique, est en passe d'être réglé définitivement. Ceci lui permettra de se consacrer à son grand projet : racheter Cuba aux Espagnols (dont il suppose sans l'avoir vérifié, qu'ils seront vendeurs...). Devant le Capitole, comme tous les présidents, Buchanan prête serment sur la bible face au premier juge de la Cour Suprême. La nombreuse assistance voit les deux hommes discuter un moment, ce qui est inhabituel.

Deux jours plus tard, la Cour rend son jugement sur l'affaire Dred Scott. Il s'agit d'un esclave que sa maîtresse blanche a emmené avec elle lorsqu'elle s'est installée en Illinois. Scott a alors saisi un tribunal local arguant du fait qu'il était libre puisque l'État dans lequel il vivait désormais n'admettait pas l'esclavage. L'affaire est remontée jusqu'à la juridiction suprême. Cette dernière estime, d'une part que le droit

de propriété est protégé par la Constitution et, d'autre part, qu'un esclave, n'étant pas citoyen, n'a pas le droit de recourir au système judiciaire américain, toute la procédure étant donc nulle et non avenue. Sa propriétaire libèrera finalement Scott peu avant qu'il ne meure de tuberculose. Mais le jugement scandalise les États du Nord et le parti républicain qui vient de se créer avec en son sein un jeune ténor, Abraham Lincoln, fulmine.

Buchanan avait en réalité engagé le président de la Cour à ne pas simplement traiter le cas Dred Scott mais à rendre un jugement qui dirait le droit sur l'esclavage, closant définitivement le débat. Lui-même n'est pas particulièrement favorable à cette pratique, mais il se sent proche des grands planteurs du Sud dont il admire la culture, l'élégance et le mode de vie, et il considère les abolitionnistes comme des agitateurs dangereux qui mettent l'Union en péril.

Il est vrai que ces derniers déposent des pétitions à répétition pour demander l'abolition et qu'ils protègent les esclaves en fuite. Mais les États du Sud sont particulièrement actifs. Les pères fondateurs de la jeune république pensaient que l'esclavage était en voie d'extinction et qu'il n'était donc pas nécessaire de traiter politiquement le problème, trop délicat et dangereux. Ils se sont trompés (Ellis, 2000 ; Dumez, 2003). L'esclavage s'est renforcé au fil du temps. L'aristocratie blanche des États du Sud vit ainsi dans la crainte d'une prise de pouvoir par ses esclaves et de se trouver en minorité dans l'Union, notamment au Sénat. Or, le pays s'étend à l'ouest, de nouveaux États se créant. Si ces États sont non esclavagistes, le Sénat sera tenté un jour d'imposer l'abolition. La tension a été si vive qu'il a fallu trouver un compromis à propos de la création du Missouri : le pays a été partagé par une ligne est-ouest : au nord, les nouveaux États seront non-esclavagistes, au Sud de la ligne, il y aura des esclaves. Mais deux mesures récentes ont aggravé les tensions. Une loi fédérale a tout d'abord imposé aux polices des États du Nord d'arrêter les esclaves en fuite et de les livrer à leurs propriétaires, ce qui a suscité un tollé au Nord. Puis le compromis du Missouri a été aboli en 1854 par une loi sur le Kansas et le Nebraska : désormais, chaque nouvel État sera libre d'admettre l'esclavage ou non. Le sénateur du Massachusetts, Charles Sumner, s'est publiquement demandé s'il restait encore un Nord. En fait, à nouveau, renaît l'idée que l'esclavage s'éteindra de lui-même, désormais sur la base d'une théorie physiologique : pour des raisons climatiques, les noirs étant censés être peu résistants au froid, l'esclavage sera impraticable dans les nouveaux États au climat beaucoup plus rude que celui du Sud traditionnel. Buchanan semble avoir adhéré à cette théorie.

Sa première décision comme président est une lourde erreur. Spectateur de ce qu'ont été les présidences récentes, il a vu les dissensions entre ministres produire des effets politiques délétères. Son administration évitera cette faiblesse en étant parfaitement homogène. Et comme il a été élu principalement par les États du Sud, et qu'il se sent proche d'eux, seuls des Sudistes la constitueront. Le président les réunit tous les jeudis après-midis, avec généralement un dîner pour suivre. Souvent,

il insiste pour qu'ils restent dormir à la Maison Blanche et il n'est alors pas rare qu'il vienne discuter avec eux dans leur chambre en pleine nuit. De ce célibataire, isolé dans le bâtiment, ils sont quasiment les seuls interlocuteurs.

La situation à gérer est particulièrement difficile.

Tout d'abord, une banque de New York fait faillite et, par contagion systémique, l'économie s'effondre. La crise touche plus le nord financier et industriel que le sud agricole. Les sudistes accusent d'ailleurs les spéculateurs effrénés de la côte Est d'être à l'origine des maux de l'Union, et Buchanan partage leur avis.

Situé sur la nouvelle frontière du pays, le Kansas s'ajoute aux difficultés de la nouvelle présidence, puisqu'il doit, selon la nouvelle loi, choisir son statut. Or, par définition, le territoire qui n'est pas encore un État, n'a ni capitale ni institutions solides. Il n'est fait que de vagues localités groupées autour de deux ou trois saloons et de fermes éparses sur un immense espace. Dominée par les esclavagistes, une obscure bourgade, Lecompton, s'est érigée en centre administratif et a imposé la condamnation de ceux qui protègeraient un esclave en fuite, a interdit toute critique publique de l'esclavage et réservé tous les postes administratifs à des propriétaires d'esclaves. Elle organise les votes de manière parfaitement frauduleuse, faisant venir en masse des électeurs du Missouri voisin, en colonnes avec en tête des bannières proclamant : « Le Kansas au Sud ». Les abolitionnistes ont du coup établi une capitale rivale dans une bourgade alors non moins obscure, Topeka. Eux boycottent les élections de Lecompton et le climat de violence est extrême, avec des affrontements mortels.

Buchanan aurait dû rétablir l'ordre et organiser des votes sérieux. Au lieu de cela, il reconnaît Lecompton comme la capitale légitime du futur Kansas et se refuse à intervenir dans ce qu'il considère comme le processus démocratique d'un État. Le nouveau gouverneur, nommé par Buchanan lui-même, se rend sur place et ne peut que constater la situation inacceptable de Lecompton, qu'il dénonce. Aussitôt, le président le désavoue.

Puis il transmet la constitution esclavagiste de Lecompton au Congrès, estimant que les anti-esclavagistes de Topeka sont des rebelles. Les Sudistes sont ravis : un État dont personne ne pensait qu'il serait esclavagiste est en train de tomber dans l'escarcelle du Sud grâce à l'action du président. Mais si le Sénat est acquis, la Chambre des Représentants se révèle incertaine. Qu'à cela ne tienne, sur une échelle encore jamais pratiquée et qui fera école chez les présidents suivants, Buchanan fait contacter les représentants indécis et il les achète avec des faveurs pour leurs circonscriptions, des contrats fédéraux, et même parfois de l'argent liquide. Malgré cela, il ne parvient pas à conquérir la majorité à la Chambre. Le vote final revient donc au Kansas et, cette fois, une large majorité d'électeurs vote contre la constitution esclavagiste. Le président qui a tout fait pour obtenir le contraire essuie un cuisant revers.

Dans son message annuel au Congrès, en décembre 1858, il se congratule sans hésitation d'avoir résolu la question de l'entrée du Kansas dans l'Union et se félicite de pouvoir désormais se consacrer au vrai grand sujet, la politique étrangère et l'acquisition de Cuba (qui, hormis le succès qu'un tel apport constituerait pour l'Union, lui ajouterait un État esclavagiste). Là encore, il se trompe lourdement. À l'automne 1858, les démocrates sont laminés lors des élections au Congrès : Buchanan a profondément divisé son propre parti par sa politique ouvertement en faveur du Sud et préparé l'élection de Lincoln. Le Congrès nouvellement élu crée une commission d'enquête sur la corruption de l'équipe présidentielle. Ses résultats sont effrayants. Buchanan lui-même, suffisamment riche personnellement, n'est pas en cause. Mais plusieurs de ses ministres sont des fripouilles et, dans l'histoire des États-Unis, à un point probablement inégalé. Surtout, Buchanan a systématiquement usé de l'argent fédéral pour faire voter les parlementaires en faveur de sa politique. Il se trouve désormais l'otage de ses ministres, tous sudistes, dans la crise finale.

Lors de l'élection présidentielle de 1860, alors que les démocrates sont toujours majoritaires, le parti se divise autour de deux candidats, ce qui provoque l'élection de Lincoln le 6 novembre. En détruisant son propre parti, Buchanan a démoli l'Union qu'il voulait préserver. C'est alors qu'il va sombrer définitivement.

Durant quelques mois encore, il est en charge du pays. Le nouveau président est élu, mais ne sera investi qu'en mars. Lincoln a annoncé qu'il respecterait le droit des États à choisir l'esclavage, mais qu'il refusait que l'esclavage fût le régime de l'ensemble du pays. En 1832 déjà, la Caroline du Sud avait refusé d'appliquer les nouveaux droits de douane fédéraux. Aussitôt, Andrew Jackson, que Buchanan avait connu, servi et admiré, avait publié une proclamation rappelant qu'un État n'avait pas le pouvoir d'enfreindre une loi fédérale. Se tournant vers le Congrès, il lui avait demandé de mobiliser l'armée. À Norfolk, la Navy avait été mise en état d'urgence et des émissaires envoyés en Caroline pour contacter les milieux unionistes qui existaient dans les États du Sud, et les mobiliser. Les agents fédéraux avaient été protégés et des arrestations d'activistes projetées. Disciple de Jackson, Buchanan sait donc exactement ce qui doit être fait lorsque la Caroline du Sud décide à nouveau, le 20 décembre 1860, de faire sécession. Mettant toujours en avant le droit des États dans ses discours, il a d'ailleurs montré qu'il n'hésitait pourtant pas, en tant que président, à intervenir. Si la situation est compliquée et inquiétante, la politique à mener est claire : il faut isoler la Caroline du Sud, empêcher qu'elle ne soit rejointe par d'autres États, et la traiter avec fermeté. Les journaux du Nord rappellent l'action menée en son temps par Jackson.

Le général Scott, chef d'État-major, demande d'ailleurs au président de renforcer fort Moultrie, le quartier général des unités fédérales situé dans le port de Charleston. La Caroline est en état d'insurrection mais elle n'a ni troupes ni armes. Il faut agir avant qu'elle ne s'organise. Buchanan va au contraire lui donner le temps dont elle a besoin : il ne

prend aucune décision. Son administration est tout entière acquise aux États du Sud et ses ministres pèsent sur lui pour qu'il ne fasse rien tout en transmettant au Sud toute information concernant la politique fédérale, trahissant ainsi quasi ouvertement l'Union. Le ministre des armées envoie lui-même de l'artillerie au sud, sachant qu'elle va être saisie par la rébellion. Dans la nuit de Noël, le major Anderson qui commande à Charleston fait passer ses troupes de fort Moultrie, position indéfendable, à fort Sumter.

Quand il l'apprend, Buchanan implose psychologiquement : « *My God, are calamities never to come singly!* ». Son ordre est de réintégrer Fort Moultrie, ce qui serait un suicide. Il ne sera pas suivi. William Henry Seward, le futur Secrétaire d'État de Lincoln, résume d'une phrase la politique suivie par Buchanan : un État n'a aucun droit à la sécession à moins qu'il ne le décide, et le gouvernement fédéral doit défendre l'Union à moins que quelqu'un ne s'y oppose. En janvier et février, profitant de l'inaction de la Maison Blanche, six États rejoignent la Caroline du Sud pour former une confédération désormais armée et organisée. Buchanan n'ose même pas déployer des troupes pour protéger l'investiture du nouveau président, le 4 mars 1861, et c'est le général Scott qui en prend l'initiative. Dans la voiture qui les conduit au Capitole, Buchanan se tourne vers Lincoln : « *Si vous êtes aussi heureux d'entrer à la Maison Blanche que je le suis de retourner à Wheatland, vous êtes un homme heureux.* » Un peu plus d'un mois plus tard, le 12 avril 1861, à 4 heures 30 du matin, l'artillerie confédérée ouvre le feu sur Fort Sumter et la guerre est déclenchée. Dans son dernier discours au Congrès, début décembre, Buchanan lui avait demandé de voter un budget de trente millions de dollars pour acheter Cuba.

Durant la guerre, il se comporte comme un unioniste convaincu et il écrit *Mr Buchanan's Administration on the Eve of the Rebellion*, livre dans lequel il se déclare entièrement satisfait de ses décisions. Longtemps, c'est comme un indécis qu'il a été décrit. Aujourd'hui, son inaction durant les quatre mois décisifs qui séparent l'élection de Lincoln et son investiture est considérée comme un acte délibéré et impardonnable ■

Références

- Baker Jean H. (2004) *James Buchanan*, New York, Times Books.
- Buchanan James (1866) *Mr Buchanan's Administration on the Eve of the Rebellion*, New York, D. Appleton & Co.
- Dumez Hervé (2003) "Quand les États s'unissent : de la génération des pères à celle des frères fondateurs", *Gérer et Comprendre*, n° 73 (septembre), pp. 50-54.
- Ellis Joseph J. (2000) *Founding Brothers. The Revolutionary Generation*, New York, Alfred Knopf [Prix Pulitzer pour l'histoire, 2001].



Semur en Auxois
(22 juillet 2021)