

Washington, capitale : la puissance et la gloire

Hélène Trocmé

Maître de conférence à l'université de Paris-I

Washington, cité idéale. Fondée en 1800 sur les plans d'un architecte français imprégné de l'esprit de Versailles pour incarner la grandeur de la démocratie américaine, la ville a eu bien du mal à tenir ses promesses. Maître de conférences à l'université de Paris-I et spécialiste de l'histoire de l'Amérique du Nord, Hélène Trocmé, qui a notamment publié « La Côte Atlantique, de l'Hudson au Potomac » (Presses universitaires de Nancy, 1994) et « Naissance de l'Amérique moderne » (Hachette, 1997), explique pourquoi la fondation de cette ville constitue un épisode majeur dans l'histoire politique du plus puissant pays du monde.

Projets et utopie

« Les États-Unis sont le seul grand pays au monde qui n'ait pas de capitale », déclare ironiquement l'Anglais James Bryce à la fin du XIXe siècle. La remarque a de quoi surprendre : s'il est une nation qui a soigné la conception, l'édification puis la rénovation de sa capitale, ce sont bien les États-Unis. Le calendrier nous invite aujourd'hui à nous pencher sur l'histoire de Washington : voici deux cents ans que le président et le Congrès s'y sont établis, et la ville vient de fêter ce bicentenaire en modernisant son apparence.

Conçue par les « pères fondateurs », en particulier George Washington et Thomas Jefferson, comme la capitale idéale d'une jeune république qui se voulait parfaite, à l'image de sa toute nouvelle Constitution, Washington n'a cependant pas connu le destin grandiose qu'on lui prédisait : négligée et mal aimée pendant plus d'un siècle, c'est aujourd'hui une cité partagée entre son rôle prestigieux de capitale du plus puissant pays du monde, son indéniable attrait touristique et ses problèmes de misère, de racisme, d'insécurité et de corruption. Est-ce à dire que le projet était une utopie impossible à mettre en œuvre ?

Capitales vagabondes

« Il est important à un grand prince de bien choisir le siège de son empire », écrivait Montesquieu. Les exemples de capitales créées de toutes pièces ne manquent pas dans l'Europe des XVIIe et XVIIIe siècles : Versailles et Saint-Pétersbourg sont nées de la volonté – faut-il dire du caprice ? – d'un monarque absolu. Mais en Amérique, à la fin du XVIIIe siècle, il s'agit de tout autre chose : c'est un État démocratique et fédéral, qui vient d'acquérir son indépendance et de se donner une Constitution, qui veut s'offrir le luxe d'une nouvelle capitale.

Les treize colonies britanniques qui sont le noyau originel des États-Unis d'Amérique n'avaient jamais eu de capitale. Sur la côte Atlantique, au cours du XVIIIe siècle, les ports de Boston, New York, Philadelphie, Baltimore, Charleston étaient prospères. Chaque colonie avait son

gouvernement local, mais le pouvoir central demeurait à Londres.

Pendant les années de lutte contre la Grande-Bretagne pour l'indépendance, de 1774 à 1783, le Congrès, seul organe de gouvernement des États-Unis, siège la plupart du temps à Philadelphie, même s'il lui arrive de quitter en hâte cette ville menacée par les troupes britanniques. Par la suite, États et villes se disputent l'honneur d'héberger le gouvernement de la jeune république : Princeton et Trenton, au New Jersey, Annapolis, au Maryland, se trouvent, à tour de rôle, capitales, avant que New York ne semble l'emporter pour de bon en 1785.

Le district fédéral et le Residence Act

Cependant, dès 1783, certains entrevoient une autre solution pour la jeune Amérique : imprégnés d'une idéologie agrarienne, ils se méfient des grandes cités comme Londres ou Paris, et préconisent la création *ex nihilo* d'une capitale fédérale, à l'abri des dangers et des vices inhérents aux métropoles de la vieille Europe. La solution aurait le double avantage de mettre un terme aux rivalités entre villes déjà existantes, et de soustraire le gouvernement à l'influence de l'un des États fédérés en l'installant sur un territoire neutre.

Cette idée se concrétise dans un paragraphe de la section 8 de l'article I de la Constitution, rédigée à Philadelphie durant l'été 1787. Ce texte très bref prévoit la création, par cessions territoriales d'un ou plusieurs États, d'un district fédéral, d'une superficie maximum de dix milles carrés, où prendra place le siège du gouvernement des États-Unis. Le Congrès y exercera seul le pouvoir.

À la suite de longs et houleux débats entre les représentants du Nord et ceux du Sud, le *Residence Act*, voté en 1790 par le Congrès, précise que la capitale sera édifiée à mi-chemin, au bord du fleuve Potomac, et que le nouveau président, George Washington, sera chargé d'en tracer les limites et d'en organiser l'administration provisoire, à l'aide de trois commissaires nommés par ses soins. Les travaux devront être achevés en 1800.

Washington choisit l'emplacement de la nouvelle ville, non loin de sa plantation de Mount Vernon, dans cette vallée du Potomac qu'il connaît bien. La capitale sera donc un port de mer, et son accès vers l'arrière-pays en fera une « porte de l'Ouest ». Le site, marécageux, est quasiment désert, à l'exception de deux petites bourgades : Georgetown du côté du Maryland et Alexandria, sur l'autre rive du Potomac, en Virginie.

Pierre Charles L'Enfant et Thomas Jefferson

Aucun guide de voyage n'oublie de mentionner que c'est un Français qui a conçu le plan de la capitale des États-Unis. Mais on peut se demander pourquoi et comment Pierre Charles L'Enfant, ce jeune et obscur ingénieur militaire, a obtenu l'insigne honneur de dessiner le siège du gouvernement américain.

C'est en 1789 que L'Enfant, très sûr de lui, a proposé ses services au président George Washington, qu'il a connu pendant la guerre d'Indépendance : fils d'un peintre de la cour de Versailles, il s'est engagé dès 1777, à vingt-trois ans, aux côtés des *Insurgents* américains. Blessé au combat, il est resté prisonnier des Anglais pendant deux ans. Puis il a décidé de rester aux États-Unis où il pense pouvoir contribuer, comme bien d'autres jeunes talents européens, à l'édification d'un nouveau pays.

Ses origines, sa formation et ses dispositions naturelles poussent L'Enfant vers le dessin d'architecture. C'est ainsi qu'il prend en main, à New York, la restauration de *Federal Hall*, le bâtiment qui sert de salle de réunion au Congrès et à la cérémonie d'investiture du premier président en 1789. Quoi de plus naturel pour George Washington que d'avoir recours à l'homme qui a acquis une telle notoriété ?

Dans l'entourage du président, une autre personnalité s'intéresse de très près à la conception de la nouvelle capitale : il s'agit du secrétaire d'État Thomas Jefferson, l'une des têtes pensantes de la

jeune république, pétri de culture classique et architecte amateur de grand talent. Dès 1783, ses notes et sa correspondance révèlent son ardent désir de créer une capitale digne de la démocratie américaine. Devenu le principal conseiller de George Washington pour tout ce qui touche à cette question, il va jusqu'à esquisser son propre projet. Lorsque L'Enfant est finalement désigné comme architecte en chef, Jefferson, sans rancune, lui procure des modèles en lui envoyant les plans de nombreuses villes européennes qu'il a collectionnés pendant son séjour en France.

Un projet grandiose mais abstrait

L'Enfant se met au travail. Les commissaires nommés par Washington décident que le district portera le nom symbolique de Columbia, et que la ville sera nommée Washington, pour honorer le premier président. Le plan que L'Enfant leur soumet en juin 1791 traduit une pensée politique nouvelle en un langage esthétique conçu pour un autre temps : Washington DC – pour «district de Columbia» – est une transposition gigantesque de Versailles, la ville royale où L'Enfant a passé sa jeunesse.

Un modèle emprunté à la monarchie absolue pour la capitale d'une nation démocratique, le paradoxe a de quoi surprendre ! L'Enfant le justifie en s'appuyant sur la nouvelle Constitution des Etats-Unis : il prévoit de placer le siège du pouvoir législatif, le plus important des trois pouvoirs, sur la plus haute colline, rebaptisée *Capitol Hill*, par référence à la colline de Rome, centre religieux de la cité antique. Une très large promenade publique, le *Mall*, s'étend du Capitole vers le fleuve, tandis que la résidence du président, siège de l'exécutif, de dimensions modestes, se trouve à l'extrémité d'un axe transversal, qui croise le Mall en un point où L'Enfant prévoit une statue équestre de George Washington. Elle est aujourd'hui remplacée par un obélisque géant, le *Washington Monument*, dont la restauration a été achevée pour les fêtes du 4 juillet 2 000. Ainsi L'Enfant a-t-il transposé le langage d'ordre et de symétrie du domaine d'un monarque absolu en celui d'une cité démocratique. Le Capitole, siège du pouvoir du peuple, se trouve sur une éminence, comme le château du Roi-Soleil, le Mall rappelle le tapis vert et son prolongement, le Grand Canal, tandis qu'à l'extrémité d'un axe transversal, la Maison Blanche évoque le Grand Trianon.

Le reste de la ville est conçu comme un vaste échiquier, reflétant les préférences de Jefferson pour le découpage en carrés des terres fédérales. Pour l'embellir, L'Enfant superpose à cette grille un réseau d'avenues diagonales, de places et de ronds-points décorés de fontaines et de monuments.

Le projet ne manque pas de grandeur, mais il demeure très abstrait. Rien n'est prévu pour le développement d'activités commerciales, et encore moins industrielles. En outre, la mise en œuvre rencontre immédiatement des obstacles insurmontables. En effet, le Congrès n'accorde qu'une aide financière assez chiche, et le président se décide à mettre en vente les terrains achetés aux anciens résidents de la région. L'Enfant, très hostile à cette vente publique, préconise plutôt un emprunt national, et se refuse à faire imprimer son plan.

Son entêtement, sans doute justifié par sa crainte de voir son noble projet terni par la spéculation foncière, aboutit à un grave désaccord avec Washington et Jefferson, puis à son renvoi pur et simple par le président au début de 1792.

L'Enfant n'a donc travaillé qu'un an à peine sur le plan de Washington. Il achèvera ses jours dans l'amertume et la misère, et c'est seulement en 1909 qu'il trouvera une gloire posthume, lorsque ses cendres seront ramenées au cimetière national d'Arlington, – en face de la capitale, de l'autre côté du Potomac –, en présence de l'ambassadeur de France Jusserand. Le plan finalement publié en 1792 est donc l'œuvre de ses collaborateurs : l'arpenteur Andrew Ellicott et l'« astronome » d'origine afro-américaine Benjamin Banneker. Sans être identique à celui de L'Enfant il en a conservé les traits essentiels.

Des débuts difficiles

Les premières années, les terrains ne se vendent pas et l'argent manque. Après le renvoi de

L'Enfant, il a fallu trouver d'autres architectes, tâche presque impossible dans ce pays neuf, et les travaux n'avancent que très lentement. Lorsque le président, John Adams, et le Congrès s'y installent à la fin de l'année 1800, ni le Capitole ni la résidence du président ne sont achevés. La femme de ce dernier, Abigail Adams, se plaint du froid et des fuites de la toiture. Lors de l'investiture de Jefferson, en mars 1801, les invités arrivent tout crottés tant les rues sont boueuses... La ville attire très peu de gens. Louis XIV et Pierre le Grand avaient pu contraindre leurs sujets à venir s'installer dans leurs capitales. La démocratie américaine, elle, ne dispose d'aucune force de coercition, et personne aux États-Unis ne semble avoir envie de venir habiter, et encore moins faire des affaires, à Washington !

Le climat y est fort déplaisant : torride en été, froid et humide en hiver. Les immenses avenues ne sont pas pavées, les constructions éparpillées sur de grandes distances ; on n'y trouve aucun commerce, aucune distraction. Sénateurs et représentants y séjournent le plus brièvement possible, lors des sessions du Congrès, puis s'empressent de rentrer chez eux.

Jusqu'en 1810, on parle encore d'abandonner la nouvelle capitale et de ramener le gouvernement à Philadelphie ou à New York, autrement plus attirants.

Washington a cependant une signification politique, notamment aux yeux des Anglais qui, lors de la guerre qui les oppose à nouveau aux Américains en 1814, trouvent bon de remonter le Potomac pour venir mettre le feu aux bâtiments officiels à peine achevés. La catastrophe est totale : le Capitole est quasiment réduit en cendres. Le Congrès hésite, puis décide quand même d'en financer la reconstruction. Quant à la résidence du président, toute noircie par les flammes, elle doit subir un ravalement complet qui lui vaudra désormais le nom de « Maison Blanche ». Mais la décision est prise : Washington restera capitale.

Un point reste préoccupant : aucun décollage économique ne se produit. Le port végète, incapable de concurrencer ceux de Baltimore et de Philadelphie, et encore moins celui de New York, en plein essor. Les canaux sur lesquels George Washington comptait sont tout à fait insuffisants pour les liaisons vers l'intérieur.

Quant à l'industrialisation qui, dès le premier tiers du XIXe siècle, suscite à travers les États-Unis une croissance urbaine sans précédent et l'arrivée de millions d'immigrants, elle est inexistante à Washington. La seule activité de la ville, c'est d'être le siège d'un gouvernement fédéral, encore embryonnaire. Le district compte moins de trente mille habitants en 1830.

La risée des voyageurs européens

Jean-Jacques Ampère, écrivain et historien, remarque en 1841 que Washington, avec « ses maisons sans rues et ses rues sans maison », fournit « une preuve frappante qu'on ne crée pas une ville à volonté ». Charles Dickens la surnomme en 1842 la « ville des intentions magnifiques ».

Et le juriste Ernest Duvergier de Hauranne, qui visite les États-Unis pendant la guerre de Sécession (1861-1865), remarque encore que « ce n'est pas une ville » mais « une ébauche de ville, taillée dans des proportions monumentales qu'elle ne peut remplir ». D'ailleurs, en 1846, le Congrès reconnaît cette erreur et décide de ramener le district à une taille plus raisonnable en restituant à l'État de Virginie le territoire situé sur la rive droite du Potomac.

Une ville du sud au lendemain de la guerre de Sécession

Au marasme économique viennent s'ajouter d'épineux problèmes politiques : bien que sous l'autorité du Congrès, la ville était depuis 1802 gouvernée par un conseil municipal et un maire élus. Or cette autonomie prend fin au lendemain de la guerre de Sécession. Aux portes de la Virginie, Washington ne parvient pas à se débarrasser de son image de ville du Sud dont les habitants sont suspects de sympathie pour la cause des rebelles.

C'est bien ici que des conjurés, regroupés autour de l'acteur sudiste John Booth, ont ourdi le

complot qui aboutit, le 14 avril 1865, à l'assassinat du président Lincoln dans sa loge de théâtre. Le Congrès décide donc en 1878 de retirer son autonomie à la capitale et d'en confier la gestion à trois commissaires nommés par le président. Les résidents sont par ailleurs toujours privés du droit de vote aux élections nationales, puisqu'ils ne sont pas citoyens d'un État. Désormais, et pour plus d'un siècle, la capitale est dans la dépendance complète de deux Commissions parlementaires, l'une au Sénat, et l'autre à la Chambre des représentants, chargées de la gouverner.

Parallèlement, la fin de l'esclavage amène à Washington un afflux de Noirs qui espèrent y trouver un emploi et y bénéficier de la protection fédérale, face à la terreur que font régner certains Blancs racistes dans les États du Sud. La population du district passe de 75 000 habitants en 1860 à 279 000 en 1900. Les familles afro-américaines se concentrent dans les ruelles étroites des quartiers populaires, les *alleys*, où la pauvreté règne mais où l'on voit se former une communauté vivante et organisée.

Le plan grandiose conçu par L'Enfant a presque totalement été oublié. Même le Mall, cette belle perspective plantée d'arbres, est encombré de baraques, de rails de tramways et d'une gare de chemin de fer.

Les travaux du premier centenaire

Au moment où l'on s'apprête à célébrer le premier centenaire de la capitale fédérale, des voix s'élèvent donc pour déclarer qu'il faut ressusciter le projet initial. Sous la présidence de Theodore Roosevelt, en 1901, une commission sénatoriale des parcs présidée par le sénateur McMillan prend l'avis des plus grands spécialistes d'urbanisme et d'architecture : Daniel Burnham de Chicago, William McKim et Frederick Olmsted Jr de New York.

Après un voyage d'étude en Europe, les architectes proposent au Sénat un plan de rénovation et d'extension du centre monumental, qui reflète les préoccupations de l'époque « progressiste ». Rappelons que le mouvement progressiste, animé par des journalistes et des ministres du culte au début du XXe siècle, veut rendre la société plus humaine, dénonce la pauvreté, lutte contre les trusts, les monopoles, et tente de moraliser la vie politique.

Le remblaiement de terrains situés en bordure du Potomac permettra le prolongement du Mall vers l'ouest et vers le sud. Deux nouveaux monuments dédiés aux présidents Lincoln et Jefferson viendront compléter l'ensemble monumental néo-classique – ils seront achevés respectivement en 1921 et 1940.

Une croissance due à la bureaucratie

Le XXe siècle s'annonce ainsi plus glorieux pour Washington que le XIXe : le renforcement du pouvoir fédéral, amorcé par la victoire de l'Union en 1865 à l'issue de la guerre de Sécession, confirmé au travers de deux guerres mondiales et d'une grande dépression, se traduit par le développement de la bureaucratie, tandis que le rôle international des États-Unis donne, depuis 1945, un nouveau prestige à la ville. Les présidents tiennent à faire de cette morne « bourgade », selon le terme de Margaret Truman, l'épouse du président Harry Truman (1945-1953), une vraie capitale et à lui imprimer leur marque. Dwight Eisenhower (1953-1961) remodèle la Maison Blanche et agrandit le Capitole, John Kennedy (1961-1963) encourage la création d'institutions culturelles.

De nouveaux musées et monuments s'élèvent le long du Mall : le musée de l'Air et de l'Espace, l'aile nord-est de la National Gallery et, plus sombres, le monument aux victimes de la guerre du Vietnam et celui aux victimes de la guerre de Corée, sans oublier le Memorial de Franklin Roosevelt. Tous les quatre ans, la cérémonie télévisée d'entrée en fonction du président permet au monde entier de suivre un itinéraire symbolique le long de Pennsylvania Avenue, de contempler le Capitole, et de s'appropriier, en quelque sorte, le cœur de la capitale du plus puissant pays du monde.

La croissance de l'administration fédérale s'accompagne d'une impressionnante croissance de l'agglomération. De 1950 à 1990, alors que la population du district, entièrement occupé par la ville, diminue de 802 000 à 607 000 habitants, celle de l'aire métropolitaine, englobant de nombreuses communes de banlieues situées dans les États de Virginie et de Maryland croît très rapidement : elle atteint trois millions et demi d'habitants, et plus de six millions si l'on y inclut Baltimore.

Le nombre de fonctionnaires fédéraux augmente lui aussi de façon spectaculaire et les immeubles de bureaux débordent largement hors des limites du district, où plus de 40 % de la population active travaille pour le gouvernement. On voit enfin se développer à la périphérie des activités de services et des industries high-tech.

On peut dès lors se demander si Washington n'est pas devenue une ville américaine comme les autres, dont l'essor repose sur sa périphérie, tandis que les quartiers centraux stagnent voire s'enfoncent dans la misère.

Un laboratoire des relations interraciales

En effet, depuis le milieu des années 1950, la majorité de la population du district est d'origine afro-américaine. En 1970, la proportion dépasse même 70 %, mais elle a légèrement diminué depuis. Plus que jamais, Washington est un laboratoire des relations interraciales : durant les années 1960, elle est le théâtre de grandes manifestations pour les droits civiques ; en août 1963, sur les marches du mémorial de Lincoln, Martin Luther King, devant 250 000 personnes, prononce son fameux discours « Je fais un rêve ». Et la capitale connaît de très violentes émeutes, en avril 1968, au lendemain de l'assassinat du même King.

Ainsi éclate au grand jour la tragédie du double visage de Washington : la misère et la violence raciale à deux pas de la Maison Blanche. Le gouvernement peut-il rester insensible aux problèmes urbains lorsqu'ils s'étalent à sa porte ?

Le Home Rule

La ville manifeste par ailleurs de plus en plus d'impatience à l'égard du régime autoritaire que le Congrès lui impose depuis 1878. Beaucoup réclament le *Home Rule*, c'est-à-dire l'autonomie municipale. Le Congrès cependant la lui refuse, année après année ; dominé par les démocrates issus des États du Sud, il redoute d'accorder l'autonomie à une cité majoritairement noire. Le président Johnson obtient un assouplissement du système en 1967, et nomme le premier maire noir de la ville, Walter Washington.

Enfin, en 1973, sous la présidence du républicain Richard Nixon, le *Home Rule* est accordé. Désormais, Washington est dirigé par un maire et un conseil municipal élus au suffrage universel.

Entre-temps, les résidents de Washington ont également obtenu de voter aux élections présidentielles (1961) et d'élire un représentant qui a voix consultative au Congrès (1971). La question du statut du district continue pourtant d'être périodiquement évoquée. Certains voudraient qu'il devienne le cinquante et unième État de l'Union, sous le nom de New Columbia, mais le Congrès ne semble pas pressé d'aborder ce débat.

Le *Home Rule* est d'ailleurs loin de résoudre toutes les difficultés. Les années 1980 et 1990 sont marquées par une recrudescence des problèmes sociaux, – chômage, délinquance et criminalité, corruption et incompétence de la municipalité –, sous l'égide de Marion Barry, le populaire et contestable maire afro-américain au pouvoir depuis vingt ans – avec une interruption de 1992 à 1995. La ville est au bord de la banqueroute, et le Congrès est amené à retirer à Barry ses pouvoirs financiers.

Au-delà des critères raciaux, compétence et efficacité

Depuis novembre 1998, un changement semble s'être amorcé. Washington a élu un nouveau maire, le démocrate Anthony Williams, et un nouveau conseil municipal au sein duquel les Blancs sont majoritaires. Pour la première fois depuis qu'ils ont le droit d'élire leur gouvernement municipal, les électeurs ne se sont pas décidés sur des critères raciaux, mais ont exprimé leur désir d'avoir enfin un gouvernement efficace et compétent.

Anthony Williams, diplômé de Harvard, ancien contrôleur financier de la ville, a une réputation de rigueur et d'honnêteté. Il affirme vouloir rassembler les communautés et s'attacher à faire fonctionner les services sociaux, à créer des emplois, à rénover le système scolaire. La classe moyenne noire a massivement voté pour lui, alors qu'elle aurait pu choisir la candidate républicaine afro-américaine. Est-ce l'amorce d'une nouvelle donne politique ?

Ces préoccupations nous ont entraînés bien loin de la capitale idéale d'une démocratie parfaite, conçue par Jefferson et L'Enfant. L'utopie urbaine a fait long feu. Depuis près de deux siècles, Washington a louvoyé entre l'image que ses créateurs avaient voulu lui donner et une réalité économique et sociale pesante, entre le désir de privilégier la « beauté », pour incarner un système politique nouveau et exaltant, et la nécessité de pratiquer la « justice » à l'égard de tous les citoyens : la devise de la ville est *justicia omnibus*, « la justice pour tous ».

C'est le dilemme auquel se trouvent confrontés les responsables d'aujourd'hui : les élus qui proclament que la ville se trouve au seuil d'une « ère nouvelle », comme les visionnaires de la *National Capital Planning Commission*, qui préparent pour le troisième millénaire un nouveau plan d'urbanisme. Prolongeant l'héritage de L'Enfant et du comité McMillan mis en place lors du premier centenaire de Washington, ce plan fait bénéficier tous les quartiers de la vision de rêve proposée il y a deux siècles. Permettra-t-il demain de concilier justice et beauté ?

Sites Internet

www.dcpages.com

www.hswdc.org (le site de la Washington DC Historical Society)

Hélène Trocmé

Octobre 2000

Copyright Clio 2021 - Tous droits réservés

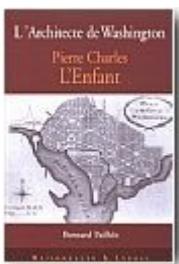
Bibliographie



Naissance de l'Amérique moderne, XVIe-XIXe siècle
Hélène Trocmé et Jeanine Rovet
Hachette, Paris, 1997



L'Art aux États-Unis
M. Butor, J. Martin, C. Massu, S. Nichols, A. Parigoris, D. Rioult et D. Travis
Citadelles & Mazenod, Paris, 1992



L'architecte de Washington : Pierre-Charles l'Enfant
Bernard Pailhes
Architecture
Maisonneuve & Larose, Paris, 2002