

Chapitre 11 / LA SOCIÉTÉ CIVILE ORGANISÉE

Célia Belin

Dans un discours dans l'Iowa à deux mois de la première primaire démocrate, le jeune sénateur Barack Obama assénait cette menace à peine voilée : « Je suis dans cette course pour dire aux lobbyistes du secteur privé que l'époque où ils décidaient de l'ordre du jour à Washington est terminée. J'ai affronté les lobbyistes plus que tout autre candidat dans cette course – et j'ai triomphé. Ils n'ont pas financé ma campagne, ils ne dirigeront pas ma Maison Blanche et ils ne couvriront pas la voix du peuple américain quand je serai président¹. » Bien des hommes politiques avant lui se sont insurgés contre les puissances de l'argent de la capitale américaine.

« Je dirais que 15 millions de personnes aux États-Unis sont représentées par des lobbyistes. Les 150 millions d'autres n'ont qu'un homme élu pour les représenter – le Président des États-Unis », disait Harry Truman. John F. Kennedy aussi l'assurait : « Le consommateur est le seul homme de notre économie sans lobbyiste puissant à Washington. Je serai ce lobbyiste². »

Qui sont ces lobbyistes dont les présidents veulent prémunir le peuple ? Quels sont ces forces « du secteur privé », ces individus « puissants » à Washington contre lesquels les hommes d'État promettent de faire rempart ? Les lobbyistes des grandes entreprises contrôlent-ils vraiment l'Amérique ? Aussi influents soient-ils, ils ne sont qu'une composante de la société civile américaine, certes bien financée, mais qui se bat comme les autres pour avoir l'oreille des pouvoirs publics. Cette société civile, organisée, se compose

1. Citation de Barack Obama, discours de campagne à DesMoines, Iowa, le 10 novembre 2007.

2. Cités dans Jeffrey H. Birnbaum, *The Lobbyists : How Influence Peddlers Get Their Way in Washington*, New York (N. Y.), Times Books, 1992, p. 17.

d'une multitude d'acteurs, ou « groupes d'intérêt » – lobbies, associations, ONG, PAC – qui communiquent aux décideurs des données ou des points de vue, c'est-à-dire qui développent des stratégies de lobbying et d'influence, dans le but d'orienter des décisions spécifiques.

Or le monde politique américain est particulièrement perméable à l'influence de la société civile, du fait de quelques caractéristiques essentielles de la démocratie américaine. D'abord, parce que le fédéralisme favorise la diversité d'influences, tandis que la fréquence et le nombre d'élections à différents échelons de l'État procurent un aperçu de l'opinion publique constamment actualisé. Ensuite, la place de l'argent dans la vie politique américaine ouvre un espace d'influence grandissant aux organismes de levées de fonds. Enfin, l'influence de la société civile américaine, plurielle et ingénieuse, est renforcée par le foisonnement, le dynamisme et la concentration géographique des groupes d'intérêt communautaires, associatifs ou religieux qui la composent.

Ces acteurs exercent différents types d'influence sur le processus de décision politique. La puissance de la société civile organisée américaine, sans commune mesure dans le monde, procède principalement de quatre sources, qui lui permettent d'agir politiquement, de peser sur le processus électoral, d'encadrer les débats et d'influencer les décisions de politique intérieure et étrangère : le « pouvoir de l'argent » des organismes de levée de fonds, le « pouvoir communautaire » des citoyens regroupés par origine ethnique, le « pouvoir de la pensée » des centres de production d'expertise intellectuelle et le « pouvoir des valeurs » des groupes religieux, des associations humanitaires et des ONG.

L'influence de la société civile organisée en politique étrangère

À l'origine du lien entre société civile et société politique se trouve la Constitution des États-Unis, qui protège et garantit le droit des citoyens de revendiquer leurs préférences, même minoritaires. À l'inverse des idées rousseauistes selon lesquelles il ne doit pas y avoir de société partielle dans l'État afin qu'émerge la volonté générale, la défense des intérêts minoritaires est reconnue aux États-Unis comme un droit, ancré constitutionnellement et institutionnellement dans la vie politique américaine.

Un droit reconnu et garanti de défendre les intérêts minoritaires

La Convention de Philadelphie de 1787, qui a donné naissance à la Constitution des États-Unis, s'est attachée à garantir un espace d'expression pour ce que James Madison appelait les « factions », ces groupes de citoyens « majoritaires ou minoritaires, unis et mus par un élan commun de passion ou d'intérêt défavorable aux droits des autres citoyens ou aux intérêts permanents ou généraux de la communauté ». Selon Madison, qui avait une approche pragmatique des factions – les groupes d'intérêt minoritaires existant *de facto* –, la République devait chercher à en corriger les effets³. Loin d'essayer de les gommer, la Constitution leur garantit un rôle.

Ainsi le Premier amendement à la Constitution américaine reconnaît-il formellement le droit des citoyens américains de défendre leurs intérêts particuliers : « Le Congrès ne fera aucune loi [...] pour limiter [...] le droit des citoyens [...] d'adresser des

3. James Madison, « *The Federalist X* » (23 novembre 1787), dans Alexander Hamilton, James Madison et John Jay, *The Federalist, A commentary on the Constitution of the United States, vol. I, New York (N. Y.), M. W. Dunne, 1901, p. 63-66.*

pétitions au gouvernement en vue de réparer un tort⁴ ». Au XIX^e siècle, ce « droit de pétition » a pris le nom de « lobbying », défini par le politologue Ronald Hrebenar comme « la transmission de données et d'opinions par une personne, autre qu'un citoyen agissant en son nom propre, à un décideur gouvernemental dans le but d'influencer une décision spécifique⁵ ».

Le système de pouvoirs et contre-pouvoirs (*checks and balances*), entre États et gouvernement fédéral et entre Congrès et Présidence, établi par la Constitution, augmente de manière indirecte mais substantielle l'influence des factions de politique étrangère. En effet, le fédéralisme américain restreint le pouvoir individuel des États en faveur de la fédération tout en protégeant certaines des prérogatives étatiques⁶, établissant de fait une compétition entre État central et États fédérés. Celle-ci offre aux factions minoritaires, en politique étrangère comme intérieure, deux terrains d'influence, fédéral et étatique, donc deux fois plus de chances de faire entendre leurs revendications. Les factions ont néanmoins une influence plus conséquente sur les États – dans lesquels elles peuvent constituer une minorité ou une majorité électoralement significative – que sur le gouvernement fédéral, où leur puissance est diluée.

En outre, les Constituants ont placé les branches exécutive et législative du Gouvernement en situation de compétition institutionnelle pour l'élaboration de la politique étrangère du pays,

4. « Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech, or of the press ; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the government for a redress of grievances. »

5. Ronald Hrebenar, *Interest Groups Politics in America*, Armonk (N. Y.), M. E. Sharpe, 3^e édition, 1997, p. 79.

6. L'Article I section 10 de la Constitution interdit aux États d'être parties à un traité ou de battre monnaie, et conditionne certains pouvoirs à l'obtention du consentement du Congrès (levées d'impôts sur importations ou exportations par exemple) ; tandis que l'Amendement X de la Bill of Rights stipule que les États conservent les pouvoirs qui n'ont pas été délégués à l'État fédéral.

recherchant l'équilibre entre l'efficacité de la politique étrangère et les risques liés à une prépondérance présidentielle. Ainsi, le système politique américain est mixte : s'il s'apparente en partie à un modèle « majoritaire » du fait du bipartisme et de la concentration du pouvoir exécutif entre les mains d'un parti, il a également des traits caractéristiques d'un modèle « de consensus » car il permet d'entendre la voix des minorités grâce au fédéralisme, à l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif et à un mécanisme particulier, celui du lobbying, c'est-à-dire la représentation démocratique des intérêts minoritaires⁷.

Or les groupes d'intérêt minoritaires ont davantage d'influence sur le législatif – organe éminemment politique, composé de membres en perpétuelle campagne de réélection (tous les deux ans pour les représentants, tous les six ans pour les sénateurs) et aux préoccupations enracinées dans le local – que sur l'exécutif, dont seuls deux des membres ont été élus, et dont la plateforme est nationale. Les membres du Congrès n'ont, eux, d'autres choix que de respecter l'inclination conjoncturelle de leur base électorale. Certains de leurs choix en politique étrangère s'expliquent même de manière directe par les retombées économiques attendues pour leur circonscription. Le refus de baisser le budget de la défense provient souvent du risque de fermeture des bases militaires qui sont des bassins d'emplois, et la méfiance face aux traités de libre-échange, tel le *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, découle parfois des intérêts de niche des acteurs locaux.

7. Arend Lijhart, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1999, p. 182-183 et 247-255.

Une société civile diverse et professionnelle

Le caractère ouvert, pluraliste et démocratique de la nation américaine optimise, pour les groupes minoritaires, les opportunités d'influencer la politique étrangère de leur gouvernement. Comme l'explique Maya Kandel, « aucun autre pays ne laisse un tel espace d'influence à la société civile dans le processus de décision de politique étrangère : lobbies, opinion publique, médias, *think tanks*, de nombreux acteurs peuvent peser sur le processus politique, en agissant le plus souvent à travers le Congrès⁸ ». En conséquence, un groupe d'intérêt minoritaire ne peut pas se permettre de ne viser que le sommet (la présidence) s'il veut faire entendre sa voix. Au contraire, il améliore ses chances s'il se dote d'organisations capables de toucher une multitude de centres de prises de décision (Maison-Blanche, Congrès, Pentagone, Département d'État, autres agences) et d'influence (médias, *think tanks*, centres de recherche universitaire).

Reflet de la société civile, les factions minoritaires sont diverses. Leurs préoccupations peuvent porter sur des sujets économiques, sociétaux, politiques ou géopolitiques et leurs membres peuvent être unis autour de causes ou d'intérêts économiques, ethniques, idéologiques ou religieux. Certaines causes sont portées par des individus appartenant à des cabinets de lobbying privé, recrutés et rémunérés pour défendre des positions, quelles que soient leurs convictions personnelles, tandis que d'autres sont défendues par des individus convaincus, bénévoles ou salariés.

De même, les divers groupes d'intérêt qui composent la société civile américaine n'ont pas tous le même statut juridique. En droit fiscal américain, les « associations ou organismes à but non

8. Maya Kandel, « Le Congrès, Acteur essentiel de la politique étrangère et de défense des États-Unis », Cahier de l'IRSEM, 15, 2012, p. 2.

lucratif » sont régies par le statut 501-c. La plupart du temps, elles tombent sous la catégorie 501-c(3) qui permet de bénéficier d'une exonération d'impôts pour leurs contributions (*tax deductible*). C'est sous ce statut que l'on retrouve les associations caritatives ou sportives, les *think tanks*, les ONG, les organisations religieuses ou para-religieuses. En revanche, le statut juridique de « lobby » est réglementé par le régime 501-c(4) qui est contraignant financièrement. Il permet à l'organisation de dépenser ce qu'elle souhaite en actions de lobbying (mobilisation citoyenne, campagnes médiatiques, soutien ou opposition publique à un candidat ou une législation, rencontres avec les élus) mais il réduit dans le même temps sa capacité à lever des fonds.

Cela étant, la ligne de démarcation entre ces différents organismes est poreuse. Les organismes 501-c(3) ont en théorie le droit d'utiliser une partie de leurs ressources (jusqu'à 1 million de dollars ou 15 % de leur budget) pour des actions de lobbying, ce dont ils se privent rarement. En outre, les ONG et *think tanks*, via leurs efforts de plaidoyer (*advocacy*) ou d'expertise, ont parfois une influence sur les législateurs au moins aussi efficace que des actions de lobbying direct. Le lobbying *via* la mobilisation citoyenne – *grassroots* – ne leur est également pas interdit.

Pluriels dans leurs statuts et leurs causes, les groupes d'intérêt américains adoptent en revanche souvent les mêmes tactiques d'influence qui ont fait leurs preuves, tout en tenant compte des restrictions juridiques : levées de fonds, actions de plaidoyer, mobilisations électorales ou *grassroots*, réseaux de membres, publications⁹. Les meilleurs lobbies, groupes de pressions et groupes d'intérêt sont ceux qui se sont professionnalisés et contribuent le

9. Sur les techniques de lobbying, voir Ronald Hrebenar, *Interest Groups Politics in America*, op. cit.

plus efficacement à faciliter la tâche des décideurs. Le lobby pro-Israélien AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) est vanté pour son fonctionnement de type secteur privé, performant, innovant, avec un siège proche du pouvoir à Washington, doublé d'un réseau de filiales dans tout le pays¹⁰.

L'objectif premier d'un groupe d'intérêt qui veut se faire entendre est probablement d'identifier et d'entretenir les relais d'opinion potentiellement favorables à sa cause. Pour cela, le groupe d'intérêt peut recruter d'anciens responsables politiques et profiter de leurs carnets d'adresses, entretenir de bonnes relations avec des responsables issus du même groupe ethnique¹¹ ou animés par la même cause, ou promouvoir la recherche universitaire ou privée sur son sujet d'intérêt.

L'influence passe aussi par la conception et la diffusion d'arguments, tantôt intelligents et efficaces, tantôt simplistes ou populistes, qui permettent de dominer le débat et, souvent, d'écraser la contradiction. Plusieurs grands lobbies, *pro-gun*, *pro-life*, *pro-Israël*, excellent dans ce domaine. Au fil des ans, la National Rifle Association (NRA), grand lobby des armes à feu, a développé un narratif puissant autour de l'ancrage constitutionnel du droit individuel à posséder des armes à feu en revendiquant le caractère éminemment « américain » de ce droit, ce qui assimile les détracteurs de la NRA à des traîtres à la patrie¹². L'argument

10. Sur ce point, voir Bruce W. Jentleson, « American diplomacy : around the world and along Pennsylvania Avenue », dans Thomas E. Mann (éd.), *A Question of Balance : The President, the Congress, and Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington (D. C.), 1990, p. 146-200 ; J.-J. Golberg, *Jewish Power : Inside the American Jewish Establishment*, Reading, Addison-Wesley, 1996, p. 15.

11. Les Cubains-Américains sont par exemple nombreux et influents dans le 113^e Congrès, à travers Bob Menendez, Marco Rubio et Ted Cruz au Sénat ou encore Ileana Ros-Lehtinen à la Chambre des représentants.

12. Voir à ce sujet Célia Belin, « National Rifle Association : la toute-puissance en équilibre », *Hérodote*, 149, été 2013.

massue du patriotisme est également souvent utilisé par les lobbies pro-Israël : Israël serait un allié solide et démocratique pour les États-Unis dans une région stratégiquement importante où les autres États ne sont pas dignes de la même confiance et ne partagent pas les mêmes valeurs. En retour, il est difficile pour les groupes pro-palestiniens de rendre leur cause honorable aux yeux des « bons Américains ».

Enfin, la puissance d'influence des groupes d'intérêt de la société civile dépend de leur capacité à gérer l'information, à faire remonter celle de terrain vers Washington et, en retour, à mobiliser des réseaux de citoyens au-delà de la capitale (réseaux de membres, réseaux universitaires, réseaux sociaux). La publication régulière de rapports d'expertise ou de papiers d'opinion fournit une information de trois types : l'information de prise de conscience (*awareness*), pour amener un élu qui ne connaît pas la question à prendre position ; l'information d'analyse, pour donner à l'élu les clés de compréhension du problème ; l'information législative, pour offrir à l'élu des éléments de législation prêts à l'emploi.

Le conflit entre intérêts particuliers et intérêt national en politique étrangère

Malgré l'attachement des Américains au lobbying – reconnu légitime par son ancrage constitutionnel (Premier Amendement) –, celui-ci n'est pas exempt de critiques. Il est souvent dénoncé comme une activité peu recommandable au service d'intérêts privés dont la finalité serait de manipuler les pouvoirs publics. Si, pour certains, le lobbying est une composante à part entière de la démocratie américaine, contribuant efficacement à la dynamique du système des *checks and balances*, pour d'autres, il offre une représentation déformée de la société civile marquée par la

prépondérance du « *Big Business* » aux dépens d'autres groupes moins puissants¹³.

Au lieu de rechercher l'intérêt général, les élus seraient corrompus par les lobbies qui arriveraient à leurs fins non pas en se fondant sur des arguments raisonnables, mais par des jeux de pouvoir et d'argent. Les lobbyistes, surnommés « colporteurs d'influence » (*influence peddlers*¹⁴), sont souvent perçus comme responsables de la décadence gouvernementale. Cette méfiance est décuplée lorsqu'il s'agit de lobbying en politique étrangère : au mieux, l'influence des lobbies, disent les sceptiques, contribue à ce que le Congrès ne manifeste qu'un intérêt superficiel et épisodique pour la politique étrangère, et donc adopte des positions ineptes¹⁵ ; au pire, ses exécutants seraient des agents doubles, manquant de loyauté par rapport aux États-Unis.

Le débat sur l'élaboration d'une « bonne » politique étrangère qui défendrait l'intérêt national revient périodiquement. La politique étrangère est-elle le reflet de la somme des intérêts particuliers de la société civile ou existe-il un intérêt national – seul guide des choix de l'État selon Hans Morgenthau¹⁶ – qui les transcende ? En faisant disparaître la menace soviétique, la fin de la guerre froide a laissé la politique étrangère américaine sans ennemi national à combattre, donc sans direction générale à suivre. Au cours des

13. Anne Deysine, « Le lobbying aux États-Unis : ancrage constitutionnel et réalités politiques », dans Jean Garrigues (dir.), *Les groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux États-Unis de 1820 à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002, p. 235-249.

14. Voir Jeffrey H. Birnbaum, *The Lobbyists : How Influence Peddlers Get Their Way in Washington*, op. cit., 1992.

15. James Lindsay, *Congress and The Politics of US Foreign Policy*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1994, préface.

16. Hans Morgenthau, « What is the National Interest of the United States ? », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 282, juillet 1952, p. 7.

années 1990, des intellectuels tels que James Schlesinger ou Samuel Huntington¹⁷ se sont inquiétés de la disparition d'un intérêt général commun et de la montée du culte du multiculturalisme, craignant un manque de cohérence générale et de crédibilité de la politique étrangère américaine.

L'Amérique, terre d'immigration, se méfie depuis toujours de l'influence de l'étranger dans ses affaires intérieures. Dans son discours d'adieu au Congrès, le premier président des États-Unis, George Washington, mettait déjà en garde ses concitoyens contre les alliances avec les États européens, craignant que leurs querelles ne se répercutent sur le sol américain. Ainsi, l'activisme politique des Américains d'origine étrangère, issus de diasporas ou de groupes ethniques organisés, est-il souvent associé à une loyauté ambiguë et par nature en conflit avec les sentiments nationalistes¹⁸. L'affirmation de ses racines et l'attachement à un pays d'origine, réel ou sublimé, sont toujours perçus avec suspicion, et les lobbies travaillant pour des causes étrangères souvent accusés d'antipatriotisme.

Plus généralement, c'est le système lui-même qui est critiqué. L'économiste Pat Choate, dans son ouvrage de 1990, dénonçait le système politique américain qui permettait à une puissance étrangère, en l'occurrence le Japon, d'exercer à Washington une influence considérable, voire dangereuse, susceptible d'orienter en profondeur les débats américains grâce à une habile exploitation des failles et des vides politiques de ce système. Selon lui, la situation posait un grave problème de gouvernance et d'ingérence

17. James Schlesinger, « *Fragmentation and hubris : a shaky basis for American leadership* », *The National Interest*, 49, automne 1997, p. 3-9 ; Samuel P. Huntington, « *The erosion of American national interests* », *Foreign Affairs*, 76, 5, septembre-octobre 1997, p. 28-49.

18. Chantal Bordes-Benayoun et Dominique Schnapper, *Diasporas et Nations*, Paris, Odile Jacob, 2006, p. 30.

étrangère au sein du processus de prise de décision, et il affirmait que les résultats des décisions politiques étaient « structurellement biaisés en faveur du Japon¹⁹ ».

Pourtant, l'activité de lobbying, en particulier sur les questions extérieures, est fortement réglementée. En 1938, pour lutter contre la propagande nazie, le Congrès adopte le *Foreign Agents Registration Act* (FARA), qui exige que les lobbyistes travaillant pour le compte de pays étrangers s'enregistrent auprès du département de la Justice en tant qu'« agents étrangers ». Puis, en 1946, les législateurs adoptent le *Federal Regulation of Lobbying Act*, qui impose un minimum de transparence aux lobbyistes nationaux. Le Congrès modernise sa législation en 1995 à travers le *Lobbying Disclosure Act* qui exige des individus pratiquant le lobbying (quiconque qui, au cours d'une période de 6 mois, établit plus d'un contact de lobbying et consacre plus de 20 % de son temps à faire du lobbying) qu'ils s'enregistrent auprès du clerc de la Chambre des représentants et du secrétaire du Sénat, et qu'ils remplissent des rapports semi-annuels sur leurs activités et leurs dépenses, ainsi qu'une note de terminaison lorsqu'ils arrêtent de représenter un client.

Par ailleurs, afin de lutter contre la mauvaise image de leur profession, les lobbyistes se sont imposé des règles d'éthique. L'American League of Lobbyist (ALL) a adopté un code de conduite, le *Code of Lobbying Ethics*, qui réaffirme les différents devoirs du lobbyiste – honnêteté, intégrité, légalité, professionnalisme, confidentialité – et annonce une série de principes généraux sur les relations entre lobbyistes et clients ou entre lobbyistes et responsables politiques. Des cabinets d'avocats spécialisés dans l'éthique et le financement des campagnes – Akin Cump, Sonnenschein-Nath-and-Rosenthal,

19. Pat Choate, *Agents of influence : How Japan manipulates America's Political and Economic System*, New York (N. Y.), A. A. Knopf, 1990, introduction p. xxiv.

Vorys-Sater-Seymour-and-Pease – ont été créés dans le but d'aider les élus, leur personnel ainsi que les groupes d'intérêt à comprendre les limites et les dangers des activités de lobbying.

En dépit des efforts du Congrès pour tenter d'améliorer la transparence de ces activités et pour limiter les financements de campagnes ou le « pantouflage », de fréquents scandales renforcent l'impression publique que le lobbying perpétue une culture endémique de gains personnels, de clientélisme et de trahison. On pense au scandale Jack Abramoff de 2006, parfait mélange de fraude, de corruption et de trafic d'influence, impliquant de nombreuses personnalités du monde des affaires, de la politique, de la justice et même des *think tanks*. Lorsque cela touche aux affaires étrangères, l'accusation d'espionnage n'est jamais loin. En 1996, Lalit Gadhia, avocat indien-américain, a été condamné pour avoir versé près de 50 000 dollars, qui lui avaient été donnés par des diplomates de l'ambassade indienne, à des candidats aux élections du Congrès. Plus récemment, en 2005, deux employés d'AIPAC, l'ancien directeur politique et un expert de l'Iran, ont été mis en examen pour avoir transmis des informations secrètes au gouvernement israélien.

Les sources de la puissance de la société civile organisée américaine

Sans prétendre recenser de manière exhaustive tous les types d'organisations qui la composent, la présentation des quatre grands piliers de pouvoir de la société civile organisée américaine nous rappelle, si cela est nécessaire, que cette dernière est pleine de ressources et a contribué à édifier un système institutionnel dans lequel son influence est maximisée, quoiqu'au prix d'une compétition féroce entre les différents acteurs.

Le pouvoir de l'argent : lobbyistes, Super PACs et Super-Riches

Ce qui vient le plus souvent à l'esprit lorsque l'on évoque l'influence des groupes d'intérêt aux États-Unis, c'est le rôle que joue l'argent dans les campagnes électorales et, plus insidieusement, dans les mécanismes de prise de décision politique.

En première ligne se trouve le secteur privé américain, soit du fait des relations privilégiées que les entreprises entretiennent avec les élus de leur circonscription soit parce que le secteur privé mobilise sa puissance financière pour des activités de lobbying. Pour cela, les entreprises, individuellement ou regroupées par secteurs, emploient les services de cabinets de lobbying, recrutent d'anciens responsables politiques ou créent des associations et des centres de recherche qui appuient leurs positions.

Le phénomène du « pantouflage », appelé « *revolving doors* » aux États-Unis, qui consiste à passer du secteur public au secteur privé au cours d'une même carrière, est extrêmement répandu. La courte durée des mandats, surtout pour les membres de la Chambre des représentants (2 ans), et le besoin constant pour les hommes et femmes politiques d'amasser une fortune personnelle avant de se lancer dans de nouvelles courses électorales, expliquent pour beaucoup l'attrait d'un passage dans le privé, et en particulier dans les cabinets de lobbying. Pour l'ancien ou le futur élu, cela comporte également l'avantage d'entretenir son réseau et de se constituer – ou de maintenir – une expertise.

Le Center for Responsive Politics, en partenariat avec la revue *Remapping Debate*, a recensé les postes occupés, quatre ans plus tard, par les membres du 111^e Congrès battus aux élections de mi-mandat de 2010. En 2014, sur 79 congressistes non-réélus en 2010, 27 travaillaient directement pour un cabinet de lobbying, 17 étaient devenus lobbyistes ou porte-voix pour le compte d'une grande

entreprise, 4 travaillaient pour un *Political Action Committee* (voir ci-après), 15 pour des organisations privées de type *think tank* ou fondation, tandis que 16 seulement étaient employés par le gouvernement fédéral ou par une administration étatique²⁰. En somme, près de 56 % des anciens élus recensés occupaient un poste de lobbyiste, quatre ans après avoir quitté le Congrès. Les puissances économiques et financières du secteur privé peuvent ainsi aisément s'offrir les services d'experts au fait des arcanes du pouvoir législatif.

Au-delà des cabinets de lobbying professionnel, les mécanismes de levées de fonds aux États-Unis permettent à de nombreux groupes, de tout type et de toute tendance politique, de se faire entendre régulièrement des décideurs. Les véhicules de cette influence sont les *Political Action Committees*, ou PACs, qui rassemblent les contributions financières volontaires de sources diverses et les reversent aux comités de campagne des candidats ou des partis politiques. Inventés dans les années 1940 par des syndicats de travailleurs pour soutenir leurs activités politiques, les PACs ont été réellement définis et réglementés par la loi sur les campagnes électorales fédérales de 1971 (*Federal Election Campaign Act* – FECA), revue en 1974 suite au scandale du Watergate. Aujourd'hui, les PACs sont des instruments de levée de fonds établis par des groupes d'intérêt (lobbies, associations, ONG) ou par des individus (y compris par le candidat lui-même). En 2002, la loi McCain-Feingold, officiellement appelée *Bipartisan Campaign Reform Act*, est venue fixer les plafonds des dons en les indexant

20. Le Center for Responsive Politics ne présente des informations que sur 79 des 118 membres du Congrès battus aux élections de mi-mandat de 2010, les autres étaient jugés comme « n'étant pas employés » (à la retraite, de nouveau en campagne ou en profession libérale) (<https://www.opensecrets.org>, consulté le 17 septembre 2014).

sur l'inflation. Pour le cycle électoral 2013-2014, les contributions individuelles sont ainsi limitées à 2 600 dollars par candidat par élection, 32 400 dollars par parti politique national et 10 000 dollars par parti politique local²¹.

Mais ces dernières années les coûts globaux des campagnes électorales ont augmenté très rapidement (coût global de 6,3 milliards de dollars²² pour le cycle électoral Congrès et présidence de 2011-2012). Cela est en partie à mettre au compte de l'apparition des *Independent-Expenditure-Only Committees* (ou IEOCs), surnommés Super PACs, un nouveau type de PAC créé dans la lignée de deux décisions judiciaires de 2010 : *Citizens United v. Federal Election Commission* (janvier 2010) et *SpeechNow.org v. Federal Election Commission* (mars 2010)²³. À la différence des PACs, les Super PACs peuvent lever des fonds auprès des personnes physiques comme des personnes morales, sans limites de dons et à condition que cet argent ne soit destiné qu'à des « dépenses indépendantes », telles que la publicité politique ou le démarchage électoral, sans coordination avec les équipes de campagne des candidats. Dans la pratique ce dernier point est ambigu : les directeurs des plus grands Super PACs sont souvent d'anciens stratèges politiques, comme Karl Rove, fin artisan de la victoire de George W. Bush en 2004, qui a fondé le Super PAC *American Crossroads* en 2012.

21. Pour plus de détails, voir le site Web de la Federal Electoral Commission : www.fec.gov

22. Cf. Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org.

23. Dans *Citizens United v. FEC* de janvier 2010, la Cour Suprême a reconnu le droit des entreprises et des syndicats de dépenser librement leurs fonds pour appeler à voter ou à communiquer pour ou contre un candidat à un poste fédéral ou étatique. En mars 2010, dans l'arrêt *SpeechNow.org v. FEC*, la Cour d'appel du district de Columbia a affirmé que les contributions financières aux PACs ne pouvaient pas être plafonnées, tant que leurs dépenses restaient indépendantes des efforts de campagne des candidats.

Deux ans à peine après ces deux grandes décisions judiciaires, à l'approche de l'élection présidentielle, c'est plus de 800 Super PACs qui ont été créés, levant et dépensant près de 800 millions de dollars sur le cycle électoral 2011-2012. Dix grands Super PACs ont dépensé à eux seuls 65 % des 800 millions de dollars, dont *Restore our Future* et *American Crossroads*, proches des républicains, qui ont dépensé plus de 100 millions de dollars chacun et *Priorities USA Action*, affilié aux démocrates, qui a dépensé près de 75 millions de dollars²⁴. En 2014, la Cour Suprême a continué de détricoter les lois de financement des campagnes électorales à travers l'arrêt *McCutcheon v. Federal Election Commission*, qui lève les plafonds globaux de dons individuels²⁵.

L'arrivée des Super PACs dans le paysage politique américain fait l'objet de débats houleux entre partisans du système, qui affirment que la possibilité pour des individus, des corporations et des syndicats de financer librement les campagnes électorales relève de la liberté d'expression, et détracteurs des Super PACs pour qui l'afflux de nouvelles sommes d'argent dans les campagnes électorales corrompt le système, le rend profondément inéquitable et alimente les campagnes négatives²⁶ (en 2012, les Super PACS ont

24. R. Sam Garrett, « *Super PACs in Federal Elections : Overview and Issues for Congress* », Congressional Research Service Report for Congress, 4 avril 2013, p. 13.

25. Avant l'arrêt *McCutcheon v. Federal Election Commission*, la loi électorale interdisait de donner, au cours d'un cycle électoral (deux ans), plus de 70 800 dollars aux partis politiques et plus de 46 200 dollars à des candidats fédéraux, soit environ 18 candidats. Désormais, un individu peut donner 2 600 dollars à vingt, cinquante ou trois cents candidats s'il le souhaite.

26. Le juge Stephen Breyer, auteur de l'avis divergent, a fermement condamné l'arrêt *McCutcheon* : « La décision d'aujourd'hui, lorsqu'on l'ajoute à celle de *Citizens United*, éviscère les lois de financement de campagne de notre Nation, n'en laissant qu'un vestige incapable de gérer les graves problèmes de légitimité démocratique que ces lois devaient résoudre. » Voir Thomas E. Mann, « *Why the McCutcheon Decision is Worse than it Looks* », www.brookings.edu, 2 avril 2014.

consacré environ 70 % de leurs fonds à des dépenses d'opposition contre des candidats au Sénat ou à la Chambre des représentants²⁷).

Plus encore que les cabinets de lobbying, fortement réglementés, et que les PACs, plafonnés, les Super PACs permettent d'offrir un podium de choix à quelques individus fortunés. Cette puissance financière peut même se traduire en influence assez concrète, y compris en politique étrangère. Sheldon Adelson, magnat des casinos de Las Vegas, dixième fortune mondiale et fervent supporter d'Israël, a donné à lui seul en 2012 plus de 90 millions de dollars à des Super PACs républicains. Cela lui a assuré un accès direct au candidat Mitt Romney, qu'il a accompagné lors de son voyage de campagne en Israël à l'été 2012.

Le pouvoir communautaire : groupes d'intérêt ethniques et diasporas

L'Amérique a bâti son identité moderne autour d'un mythe national : celui d'une « nation d'immigrés » – titre de l'ouvrage de 1959 de John F. Kennedy –, une terre d'accueil pour tous les hommes à la recherche d'un refuge, d'un espace de liberté, d'opportunités économiques ou parfois du bonheur. Au-delà du mythe romantique, la société américaine s'est en effet construite par vagues, mélangeant indigènes, colons européens, esclaves africains puis immigrés du monde entier, dans des processus d'intégration multiples.

L'Amérique a longtemps voulu croire que les identités multiples de ses citoyens se fondaient dans un *melting pot* national, inspirant la devise apposée au Grand Sceau des États-Unis, *E Pluribus Unum* (« de plusieurs, un »). Pourtant, force a été de constater que les minorités, ethniques ou religieuses, n'ont pas disparu et que l'on a

27. R. Sam Garrett, « Super PACs in Federal Elections : Overview and Issues for Congress », art. cité., p. 17.

vu émerger une société multiculturelle (le *salad bowl* américain), où les communautés vivent en voisines mais rarement sous le même toit. Ce qui les lie est moins un bagage ethno-culturel commun que l'adhésion à des valeurs communes et un attachement patriotique à la Constitution, « principale référence commune d'une nation hétérogène »²⁸. De ce fait, au contraire d'« autres nations [qui] ont dissous leurs peuples en un seul », la nation américaine « est devenue une en réussissant à permettre aux peuples de rester plusieurs »²⁹. Cela rend possible l'existence des *hyphenated Americans* (« Américains à trait d'union », tels les Grecs-Américains ou les Pakistanais-Américains), expression qui incarne la cohabitation de multiples identités.

La capacité d'influence des groupes d'intérêt ethniques

L'action politique des groupes ethniques démarre réellement au début du xx^e siècle, lorsque l'Amérique voit se presser des hordes d'immigrés à ses frontières. D'après le politologue Tony Smith, le pays a connu trois grands mouvements de mobilisations ethniques : des années 1910 à 1930, en réponse aux agitations nationalistes européennes ; pendant la guerre froide, en écho aux mouvements de décolonisation et de libération ; enfin depuis la chute du Mur de Berlin, lors de la réaffirmation des origines culturelles des individus³⁰. Regroupées en associations, groupes d'intérêt

28. Guillaume Parmentier, « Politique étrangère et politique intérieure aux États-Unis : la parenthèse du xx^e siècle ? », *Politique étrangère*, 3-4, 2000, p. 743-756. Voir également Daniel Sabbagh, « Diversité ethno-raciale et politique étrangère aux États-Unis : une perspective historique », *La revue internationale et stratégique*, 42, été 2001, p. 81-86.

29. Daniel J. Boorstin, *The Americans : the Democratic Experience*, New York (N. Y.), Vintage books, 1974, p. 248.

30. Tony Smith, *Foreign Attachments : the Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, p. 47-84.

et groupes de pression, les communautés ethniques américaines composent aujourd'hui un des éléments majeurs de la société civile organisée. Cela étant, toutes n'ont pas la même influence dans le paysage politique américain. Celle-ci dépend des relations intra et intercommunautaires, des relations de la communauté à l'État et de son positionnement dans la société américaine³¹.

En premier lieu, un groupe ethnique doit être à la fois suffisamment assimilé à la culture américaine pour en maîtriser les ressorts et suffisamment distinct pour ressentir encore le besoin de se mobiliser sur la base de son origine ethnique. Si les premières générations d'immigrés souffrent d'un certain nombre de handicaps – barrière culturelle et linguistique, méconnaissance du système, difficultés économiques, racisme – les générations suivantes, intégrées, sont les plus à même de faire avancer les objectifs politiques de leur communauté. Le risque est bien sûr que le processus naturel d'assimilation efface progressivement les liens des individus avec leur pays d'origine et délite le sentiment communautaire. D'après l'étude *Latino National Survey* de 2006, la force de la communauté latino-américaine provient de sa capacité à assimiler la culture américaine en une seule génération, tout en conservant des attributs transnationaux (culture d'origine robuste, contact fréquent avec le pays d'origine) sur plus de trois générations³².

En second lieu, la capacité d'influence d'un groupe ethnique va dépendre d'un certain nombre de facteurs internes : son degré de cohésion et d'unité face aux responsables politiques (le manque

31. À ce sujet, voir Célia Belin, « Place et légitimité des groupes d'intérêt ethniques aux États-Unis après le 11 septembre 2001 », *Annuaire Français des Relations Internationales*, 8, 2007 ; Ilan Peleg et Sina Peleg, « Toward a theory of ethnicity and foreign policy », *International Problems*, 23, 60 (1-2), 1993, p. 25-38.

32. Luis Fraga et al., « *Latino National Survey* », 2006, disponible sur le site Web de Inter-University Consortium for Political and Social Research, www.icpsr.umich.edu.

d'unité est décrit comme une « maladie endémique » chez les Pakistano-Américains par exemple³³) ; ses capacités financières pour faire vivre les organisations communautaires et pour apporter des contributions substantielles dans les processus électoraux (le pouvoir économique des Indiens-Américains³⁴ fait leur force) ; la taille de la communauté ; sa participation électorale et sa concentration dans certains États ; ses capacités à créer une coalition d'intérêt (telle l'alliance entre USINPAC, lobby pro-indien, et AIPAC, lobby pro-Israël, pour soutenir un accord américano-indien sur le nucléaire civil) ; l'absence de groupe défendant une position contradictoire.

Les lobbies ethniques sont souvent l'objet de fantasmes. La presse attribue facilement la victoire et la défaite de candidats à l'influence de telle ou telle communauté. Les groupes d'intérêt ethniques sont en partie responsables de cette surestimation car, pour les besoins de relations publiques ou de levées de fonds, ils n'hésitent pas à s'attribuer les mérites du passage d'une loi ou d'une élection réussie.

Pourtant, la capacité d'influence des groupes ethniques reste bornée par les limites de l'acceptable, limites déterminées par les responsables politiques en place. Dans leurs combats, les groupes ethniques peuvent se retrouver soit en porte-à-faux avec la politique étrangère de l'Administration – jusqu'à parfois réussir à la faire changer (lutte des Africains-Américains contre l'apartheid) –, soit en concordance et jouir ainsi d'un accès à un haut niveau du

33. Aminah Mohammad-Arif, « *The Lobbying Game of the Indian and Pakistani Diasporas in the United States* », colloque du CERJ « *South Asia in the International Relations* », 18 décembre 2000.

34. En 2007, le revenu médian annuel des familles indiennes-américaines est de 83 000 dollars, presque deux fois supérieur au revenu médian des familles américaines, 55 000 dollars. Jason Richwine, « *Indian-Americans : the New Model Minority* », *www.forbes.com*, 24 février 2009.

pouvoir (appui de Ronald Reagan au lobby cubain-américain³⁵, influence des exilés irakiens au lancement de la guerre en Irak en 2003). Certains groupes jouissent même d'un capital sympathie exceptionnel au sein de la société américaine, soit du fait d'un processus d'identification (Israël et son image d'État pionnier), soit parce qu'ils sont victimes de régimes oppressifs ennemis de l'Amérique (les Est-Européens dans les années 1980-1990, les Cubains-Américains depuis les années 1960).

En revanche, lorsque leurs positions entrent en conflit avec les intérêts vitaux des États-Unis, leur espace d'influence disparaît : « Lorsque la majorité trouve les idées de la minorité discordantes, alors l'intérêt de la minorité n'a plus vraiment d'importance »³⁶. La force politique des Allemands-Américains, très influents au début du xx^e siècle, s'est évanouie en quelques décennies lorsque leur activisme est devenu insupportable aux yeux d'une Amérique en guerre. Depuis le 11 septembre 2001 et, à certains titres, depuis les premiers attentats-suicides en Israël dans les années 1980, ce sont les Arabes-Américains qui souffrent d'une image particulièrement dégradée, ne leur permettant guère d'exister médiatiquement ou politiquement.

Plus encore que pour les autres groupes d'intérêt, les groupes ethniques sont suspectés de nuire à l'élaboration d'une « bonne » politique étrangère. Dénoncée par Samuel Huntington, l'« ethnisation » de la politique étrangère mènerait inévitablement à un morcellement des décisions, faisant primer les intérêts

35. Patrick J. Haney et Walt Vanderbush, « The role of ethnic interest groups in US foreign policy : the case of the Cuban American National Foundation », *International Studies Quarterly*, 43, 2, juin 1999, p. 341-361.

36. David J. Vidal, *Defining the National Interest : Minorities and US Foreign Policy in the 21st Century. A Conference Report, Council on Foreign Relations, New York (N. Y.), 1997, p. 9.*

commerciaux et transnationaux sur l'intérêt national³⁷ et rendant la politique étrangère illisible, illogique voire incohérente. Cela pourrait mener les élus à défendre des positions élaborées non pas dans l'intérêt de la nation mais dans celle de puissances étrangères, étatiques ou non étatiques. Pour éviter d'être perçus comme des « agents étrangers », les groupes ethniques revendiquent souvent haut et fort leur américanité, comme les Latino-Américains qui n'oublent jamais d'agiter des drapeaux américains au cours de leurs marches en faveur d'une réforme de l'immigration.

Si les groupes d'intérêt ethniques peuvent représenter un risque d'ingérence étrangère dans le processus de décision politique américain, ils sont également des instruments de *soft power* pour les États-Unis. D'après le politologue Yossi Shain, les groupes intègrent progressivement les valeurs fondamentales américaines (démocratie, pluralisme, tolérance, mobilisation non-violente) et les promeuvent dans leur pays d'origine³⁸. Un exemple intéressant est celui du groupe arabe-américain ATFP (American Task Force on Palestine) qui plaide depuis des années auprès des dirigeants palestiniens pour un rejet complet des attaques-suicides comme mode d'action, ayant conscience de leur impact désastreux sur la défense de la cause palestinienne auprès des élus américains.

À l'exception du lobby pro-Israël (discuté ci-après) et du lobby cubain, qui exerce depuis les années 1960 une influence continue sur la politique américaine à l'égard du régime castriste, les groupes ethniques ont des influences qui varient beaucoup avec le temps, souvent en rapport avec la puissance économique et politique du pays d'origine, la prévalence des sujets qui le concernent dans

37. Samuel P. Huntington, « *The erosion of American national interests* », *Foreign Affairs*, 76, 5, septembre-octobre 1997, p. 28-49.

38. Yossi Shain, *Marketing the American Creed Abroad : Diasporas in the US and their Homelands*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 209.

l'actualité américaine ou le capital sympathie de leur cause. Le Japon a exercé une influence très forte dans les années 1980, à une époque où l'Amérique se sentait dépassée et fascinée par ce concurrent asiatique. Les Arméniens-Américains, les Grecs-Américains ou les Irlandais-Américains ont été tour à tour célébrés pour leur influence sur la politique américaine, surtout lorsque des personnalités de haut niveau les ont représentés ou soutenus.

Aujourd'hui, les lobbys asiatiques ont le vent en poupe. D'après le politologue et spécialiste du lobbying Ronald Hrebenar, trois nouveaux groupes d'intérêt jouent un rôle important sur la scène washingtonienne : les lobbys coréen, chinois et indien³⁹. Pour deux d'entre eux – la Corée du Sud et la Chine –, leur influence aux États-Unis repose davantage sur un lobbying d'État, coordonné par leurs ambassades qui utilisent le pouvoir économique des multinationales et embauchent des cabinets de lobbyistes professionnels, plutôt que sur des mouvements citoyens, les communautés coréenne-américaine et chinoise-américaine étant fragmentées, désorganisées et désintéressées. L'efficacité du lobbying sud-coréen, à travers la création du Korean Economic Institute of America, la Federation of Korean Industries ou encore la US-Korean FTA Business Coalition, est indéniable : le Congrès a ratifié en 2011, après une intense campagne de lobbying, le traité de libre-échange américano-coréen KORUS FTA signé en 2007. Le lobby chinois repose, lui, sur des associations économiques et chambres de commerce américano-chinoises, sur un réseau étendu d'entreprises américaines qui espèrent faciliter leurs affaires avec le géant asiatique et sur des amitiés politiques de haut niveau, comme celle

39. Ronald J. Hrebenar, « *The Rise of the New Asian Lobbies in Washington, D. C. : China, India and South Korea* », article présenté à la rencontre annuelle de l'American Political Science Association, à Seattle, 1-4 septembre 2011, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1901573.

de Henry Kissinger, partisan d'un rapprochement sino-américain. Seul le lobby indien bénéficie en outre d'un appui réel de la diaspora indienne-américaine qui s'est mobilisée avec succès en 2005 pour soutenir la vente à l'Inde de technologies nucléaires et d'uranium enrichi.

Le mythe du lobby pro-Israël

En mars 2006, deux professeurs de relations internationales de renom, John Mearsheimer et Stephen Walt, publient un article⁴⁰ affirmant que ni le caractère démocratique d'Israël ni son importance stratégique ne suffisent à expliquer le soutien américain à Israël, sans faille depuis 1973. La seule explication logique à leurs yeux résiderait dans le pouvoir sans équivalent d'un « lobby pro-israélien », coalition molle composée de juifs américains, de chrétiens évangéliques et de néoconservateurs, qui fait systématiquement pencher les responsables politiques du Congrès et de l'Administration dans le sens d'Israël. Selon eux, le lobby a la « mainmise » sur le Congrès, jouit d'une « influence significative » sur l'exécutif, manipule les médias et prédomine dans les *think tanks* américains. Seul le monde universitaire échappe un peu à son emprise. Le résultat est une politique étrangère déformée au profit d'Israël, au détriment des intérêts américains. Le lobby aurait ainsi réussi à empêcher l'Administration Bush de faire pression sur Israël pour freiner l'expansion des colonies, aurait été un « élément critique » derrière la décision américaine d'attaquer l'Irak en mars 2003 ou encore aurait poussé le gouvernement américain à durcir le ton avec la Syrie et l'Iran.

40. John J. Mearsheimer et Stephen M. Walt, « *The Israel Lobby and US Foreign Policy* », Faculty Research Working Papers, mars 2006 ; *Id.*, Le lobby pro-israélien et la politique étrangère américaine, *La Découverte Poche, Essais 295*, 2009.

Immédiatement après sa sortie, l'article de Mearsheimer et Walt suscite une controverse d'une ampleur considérable, similaire au tollé des années 1990 provoqué par les travaux de Samuel Huntington sur « le choc des civilisations ». Les critiques, virulentes, n'ont pas tardé à pleuvoir : certains ont critiqué la qualité du travail académique (« raccourcis », « inexactitudes », « contresens », « paranoïa », « mauvaise foi »), d'autres les ont accusés d'utiliser une rhétorique provocatrice et incendiaire, voire antisémite⁴¹. Cela étant, au-delà de ces aspects les plus polémiques, le débat engendré par cette publication a été l'occasion de creuser certains aspects fondamentaux du rôle des lobbies pro-israéliens et, plus généralement, des lobbies ethniques de politique étrangère⁴².

Tout d'abord, le terme de « lobby pro-israélien » utilisé par les deux professeurs est en lui-même trompeur. Il n'existe pas à proprement parler aux États-Unis de lobby d'Israël, unifié et monolithique, qui serait à la fois sioniste et à la solde du gouvernement israélien. En revanche, la question des relations israélo-américaines est largement dominée par un lobby, au sens juridique du terme, l'American Israel Public Affairs Committee, plus connu sous le nom d'AIPAC. Grâce à une remarquable maîtrise du jeu politique, qui a réussi à faire du soutien à Israël une position politiquement rémunératrice, l'AIPAC, fondé en 1954, est devenu l'un des lobbies les plus puissants de Washington, rivalisant avec le lobby des armes à feu, la National Rifle Association, et AARP, le lobby des retraités.

41. Voir Max Boot, « Policy analysis – paranoid style », Los Angeles Times, 29 mars 2006 ; Eliot A. Cohen, « Yes, It's Anti-Semitic », The Washington Post, 5 avril 2006 ; Abraham H. Foxman, *The Deadliest Lies : The Israel Lobby and the Myth of Jewish Control*, New York (N. Y.), Palgrave Macmillan, 2007 ; Steven Simon, « Here's where "The Israel Lobby" is wrong », The Daily Star, 4 mai 2006.

42. Voir par exemple le dossier spécial de Foreign Policy, 155, juillet-août 2006, en particulier Shlomo Ben-Ami, « The Complex Truth », Dennis Ross, « The Mind-set Matters », Aaron Friedberg, « An Uncivilized Argument ».

Toutefois, si l'AIPAC est le « bras législatif » de la communauté, d'autres organisations exercent une influence pro-Israël, quoique défendant des positions parfois très divergentes : la Conference of Presidents, souvent considérée comme sa « tête exécutive », mais aussi Anti-Defamation League, American Jewish Committee ou Hillel. Ces organisations, qui ont atteint une grande intimité avec le pouvoir, ne représentent pas tous les juifs américains. Aujourd'hui, des groupes aux positions opposées, tels que Americans for Peace Now, Israel Policy Forum ou encore J Street, créé en 2008 pour défendre une ligne « pro-Israël et pro-paix », contestent le droit de cet *establishment* (en particulier AIPAC) de parler au nom d'Israël, et militent pour une approche différente. Les deux professeurs minimisent également l'influence des chrétiens sionistes, ces conservateurs évangéliques pro-Israël qui se sont organisés politiquement depuis une quarantaine d'années, jusqu'à devenir un élément essentiel des positions politiques de la droite américaine vis-à-vis d'Israël⁴³.

En outre, Stephen Walt et John Mearsheimer suggèrent indirectement que, sous l'influence du Lobby, les responsables politiques américains feraient passer les intérêts israéliens avant ceux des États-Unis. Or, comme cela a été vu, lorsque l'intérêt national est divergent, les lobbies ne parviennent pas à imposer leur volonté. Beaucoup de présidents américains ont affronté les lobbies pro-israéliens, parfois publiquement : Ronald Reagan sur la reconnaissance officielle de l'OLP et les ventes d'armes aux États arabes, George H. W. Bush sur les prêts bancaires conditionnés à la non-installation des immigrants dans les colonies, Bill Clinton sur la souveraineté du Mont du Temple aux Palestiniens, Barack Obama

43. À ce sujet, voir Célia Belin, *Jésus est juif en Israël, Droite évangélique et lobbies chrétiens pro-Israël*, Paris, Fayard, 2011.

sur la reprise du processus de paix, etc. Par ailleurs, les arguments des deux professeurs simplifient à outrance les choix stratégiques des États-Unis. Des logiques géopolitiques (guerre froide, guerre contre la Terreur) ont périodiquement poussé les Américains à s'allier à Israël. De même, l'intervention américaine en Irak et les relations exécrables de l'Amérique avec l'Iran ou les mouvements islamistes radicaux ont plus à voir avec des problématiques historiques et bilatérales qu'avec un lobbying pro-Israël tout-puissant.

Il est clair toutefois que les États-Unis sont un soutien durable et puissant de l'État d'Israël, mais les racines de ce soutien sont complexes et multidimensionnelles, entre intérêts stratégiques, sentiments de proximité, affection religieuse (juive et chrétienne), intérêts politiques et idéologie néoconservatrice. Comme bien souvent dans le cas des lobbies ethniques, la force de la communauté pro-Israël est avant tout de nourrir les différentes composantes du lien États-Unis-Israël et de ne pas laisser le public, et les élus, se désintéresser de la question.

Le pouvoir de la pensée : think tanks

En 2002, Richard Haass, directeur de la planification au Département d'État, affirmait : « Parmi les nombreuses influences sur la politique étrangère américaine, le rôle des *think tanks* figure parmi les plus importantes et les moins bien comprises⁴⁴ ». Douze années plus tard, le constat reste partiellement vrai. Alors que chaque élection amène son lot d'analyses sur l'influence des groupes ethniques et des organismes de levées de fond dans l'élaboration des positions des candidats (« tel candidat est-il à la solde du lobby pro-Israël ? » ; « tel autre touche-t-il des fonds de tel SuperPACs ? », etc.),

44. Richard N. Haass « *Think tanks and US foreign policy. A policy-maker's perspective* », dans *US Foreign Policy Agenda*, 7, 3, 2002, p. 5-8.

l'influence des *think tanks* est souvent négligée ou du moins peu commentée.

Pourtant, c'est au lendemain de chaque élection que l'on mesure le rôle majeur que jouent ces « laboratoires d'idées » dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et la critique des politiques étrangères. À l'issue de chaque campagne se joue un jeu de chaises musicales entre les *think tanks*, l'Administration et, dans une moindre mesure, le Congrès et le monde universitaire. Les responsables politiques partants trouvent refuge dans les bureaux laissés vacants par les experts qui intègrent les nouvelles équipes au Département d'État, au Conseil de Sécurité Nationale, au Pentagone, etc. Ce phénomène fait des *think tanks* l'antichambre du pouvoir américain.

Leur présence au sein de la société civile organisée américaine est ancienne : Carnegie Endowment for International Peace a été fondé en 1911, la Brookings Institution en 1916, et le Council on Foreign Relations en 1921. Aujourd'hui, il y a 1 828 *think tanks* aux États-Unis, dont 395 à Washington. C'est également dans la capitale américaine que l'on retrouve les *think tanks* les plus influents. D'après le classement 2014 des meilleurs *think tanks* mondiaux de l'université de Pennsylvanie, il y a 9 *think tanks* américains sur les 20 *think tanks* les plus influents du monde, et 7 d'entre eux sont basés à Washington⁴⁵.

De taille et de budget très variables (de quelques milliers de dollars à plus de 100 millions de dollars comme la Brookings Institution), les *think tanks* traitent d'une grande diversité de sujets de politique publique, intérieure ou internationale, fournissant une

45. Le Council on Foreign Relations et la RAND corporation ont leur siège respectivement à New York et en Californie mais ont tous deux de très grosses antennes à Washington. Voir le « Global Go To Think Tank », Index de l'University de Pennsylvanie, sorti le 30 janvier 2014.

expertise privée, souvent diffusée au grand public et gratuite, parfois restreinte à certains cercles de pouvoir et donc précieuse. Ils peuvent être généralistes (Brookings, American Enterprise Institute) ou spécialistes (Atlantic Council sur les relations trans-atlantiques, Washington Institute on Near East Policy sur le Moyen-Orient, Stimson Center sur les questions de prolifération), bipartisans (Council on Foreign Relations, CSIS) ou très partisans (Center for American Progress, American Enterprise Institute, Heritage), indépendants (Brookings, Heritage) ou majoritairement financés par de l'argent public (RAND, Earth Institute).

Leur rôle, en dehors de celui d'être un réservoir à décideurs futurs, est de fournir aux gouvernants ou à l'opposition une expertise privée, *policy-oriented*, c'est-à-dire appliquée aux problématiques concrètes qui préoccupent le pays. Les *think tanks* ont pour mission d'élaborer des idées nouvelles, de créer un pont avec le monde académique, d'alimenter les décideurs en concepts et en réflexions et d'apporter une critique experte aux politiques menées par l'Administration en place. En se politisant à partir des années 1970, les *think tanks* sont également devenus le nerf de la « guerre des idées » que se livrent progressistes et conservateurs, ces derniers n'ayant que « tardivement commencé à participer au jeu de l'expertise des politiques publiques » (American Enterprise Institute est créé en 1943, Heritage Foundation en 1973)⁴⁶.

La visibilité des chercheurs des *think tanks* de Washington est très grande, soutenue par des équipes de communication professionnelles qui valorisent leur production dans le monde entier. La qualité, la lisibilité, le caractère politique et le service après-vente des analyses développées dans les *think tanks* contribuent en

46. Martin Michelot, « Les modes d'influence des *think tanks* dans le jeu politique américain », *Politique américaine*, 22, 2013, p. 97-116.

grande partie à leur diffusion et leur reprise par les médias et les politiques. Grâce aux transfuges de l'Administration ou du Congrès, les *think tanks* sont en prise avec les problématiques les plus actuelles et apportent des propositions de solutions pragmatiques, immédiatement applicables.

Souvent épaulés par d'excellents experts en relations publiques, les grands *think tanks* savent parfaitement utiliser les caisses de résonance médiatiques, en maîtrisant parfaitement la triple dynamique tribune-article-livre qui permet de faire connaître rapidement l'idée forte et souvent provocatrice d'un livre par le biais d'une tribune (dans le *New York Times*, le *Washington Post*, le *Wall Street Journal*, etc., ou de plus en plus sur des médias en ligne), appuyée par un article plus fouillé dans une revue prestigieuse (*Foreign Affairs*, *Foreign Policy*, *National Review*) et couronnée par la sortie de l'ouvrage qui offre tout le bagage nécessaire à la défense de l'argument principal.

Aujourd'hui, il y a un très grand prestige attaché à la fonction de *think tanker*. Les présidents ou directeurs des plus grands *think tanks* sont des personnalités influentes, reçues au plus haut niveau de l'Administration et courtisées par les puissances économiques et politiques, conscientes qu'elles constituent de formidables relais d'opinion. La démission de Jim DeMint, en 2013, de son poste de sénateur de la Caroline du Sud pour prendre le poste de président du grand *think tank* conservateur Heritage Foundation était un événement impensable il y a quelques années encore. Le salaire élevé qui accompagne le poste peut expliquer ce choix (près d'un million de dollars par an, en incluant les bonus, soit près de cinq fois plus qu'un salaire de sénateur), mais il est clair que les directions des grands *think tanks* américains sont devenues des postes éminemment stratégiques et influents. Heritage Foundation, très proche des républicains, est un haut lieu de conception des

politiques publiques et un excellent poste d'observation et de critiques des politiques de l'administration démocrate.

Par ailleurs, loin d'être confinées au microcosme de Washington, les idées développées dans les *think tanks* américains rayonnent largement au niveau national et international. Bien que leur soit souvent reprochée leur insularité du fait de leur très grande concentration géographique dans la capitale américaine, les *think tanks* servent souvent de caution intellectuelle aux élus de l'ensemble du territoire américain pour justifier leurs positions politiques. Jouissant d'une réputation d'excellence, les analyses des *think tanks* américains influencent le débat d'idées bien au-delà de Washington. Ainsi, les organisations internationales (ONU, institutions de Bretton Woods), les organisations régionales (Union européenne, ASEAN) et les grands pays de tradition diplomatique (France, Royaume-Uni, Chine, Russie...) sont souvent plus influencés par les publications et les débats qui émanent des *think tanks* américains que par des textes et conférences issus de leurs propres organes de réflexion.

D'ailleurs, les grandes puissances étrangères ne s'y trompent pas : elles investissent toutes dans des relations avec les *think tanks* américains. Il est devenu chose commune pour les chefs d'État ou hauts responsables en visite à Washington de faire un passage dans les *think tanks* pour y prononcer un discours de politique générale, souvent destiné à un public international, à la manière d'un discours devant l'Assemblée générale des Nations unies. Mais l'influence des pays étrangers dans les *think tanks* ne s'arrête pas là. Beaucoup se lancent dans le financement de programme ou de postes de chercheurs, l'organisation d'échanges d'experts ou la co-organisation d'événements.

Or, longtemps considérés comme des réservoirs d'expertise indépendante, neutre et objective, les *think tanks* sont aujourd'hui

fréquemment critiqués pour leurs liens trop intimes avec les gouvernements étrangers. En septembre 2014, un article du *New York Times* dénonçait ce lien coupable, basé sur une habitude désormais prise de faire financer une partie des activités des *think tanks* par des États étrangers. Cet argent transformerait le « monde sage des *think tanks* en bras musclé du lobbying des gouvernements étrangers à Washington⁴⁷ », accusation qui fait écho aux angoisses profondes des Américains sur les ingérences étrangères.

Le pouvoir des valeurs : mouvements religieux et associations humanitaires

Comme chaque élection nationale vient le démontrer, les questions religieuses et morales sont au cœur du débat public et politique américain. Les candidats, surtout dans le camp républicain (mais pas seulement) rivalisent de propositions et de références pour séduire l'électorat religieux, en particulier chrétien.

Pour Alexis de Tocqueville, rien de plus naturel que ce phénomène américain de mélange théologico-politique, puisqu'« à côté de chaque religion se trouve une opinion politique qui, par affinité, lui est jointe. Laissez l'esprit humain suivre sa tendance, et il réglera d'une manière uniforme la société politique et la cité divine ; il cherchera, si j'ose le dire, à *harmoniser* la terre avec le ciel⁴⁸. » Pourtant, la place de la religion dans la démocratie américaine, tant en termes de diversité des croyances que de prégnance du discours moral, est presque sans équivalent dans le reste de l'Occident. Elle influence toutes les décisions politiques, y compris en matière de politique étrangère.

47. Eric Lipton, Brooke Williams et Nicholas Confessore, « Foreign Powers Buy Influence at Think Tanks », *New York Times*, 9 septembre 2014.

48. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique, I, 1835, Paris, Gallimard (1961 et 1986 pour la préface), p. 426-427.*

Les racines de ce phénomène sont à trouver dans la colonisation des terres américaines et la diversité religieuse qui en a résulté. Afin de faire cohabiter des entités religieuses parfois concurrentielles, les Pères fondateurs ont érigé un « mur de séparation⁴⁹ » entre Église et État à travers le Premier Amendement à la Constitution (« le Congrès ne saurait énoncer des lois en vue de l'établissement ou l'interdiction d'une religion »). Or, loin de provoquer le déclin ou la privatisation de la religion, cela a été bénéfique au développement libre et créatif des religions et à leur implication dans la vie politique. Au cours des siècles suivants, la sécularisation progressive de la société civile américaine (sous l'effet de l'industrialisation, l'immigration et la libéralisation des mœurs) a engendré des contre-courants conservateurs et fondamentalistes qui, à partir des années 1970, se sont mobilisés politiquement⁵⁰. Leur influence a été démultipliée par le fait qu'elles ont trouvé une oreille réceptive au sein du Parti républicain, qui a progressivement intégré leurs positions sur l'avortement, le mariage homosexuel, etc.

Aujourd'hui, le gouvernement américain doit composer avec un discours politico-religieux émancipé, y compris sur les sujets internationaux. Les acteurs religieux – ou semi-religieux – ont même remporté de grands combats en politique étrangère. Le plus emblématique est probablement le passage au Congrès en 1998 de la loi sur la liberté religieuse internationale (*International Religious Freedom Act* – IRFA), poussée par une coalition de groupes chrétiens (évangéliques, catholiques, mormons...). La loi, qui vise à

49. Dans une lettre de 1802 aux Baptistes du Connecticut, Thomas Jefferson a utilisé l'expression « mur de séparation » (« a wall of separation ») pour décrire la séparation entre l'Église et l'État instituée par le Premier amendement. L'expression a été reprise par la Cour Suprême dans la décision Reynolds v. US de 1878 sur la polygamie mormone.

50. Création en 1979 de la Majorité Morale par Jerry Falwell et en 1989 de la Coalition chrétienne par Pat Robertson.

promouvoir la liberté religieuse en tant qu'objectif de politique étrangère américaine, a abouti à la création d'un Bureau sur la liberté religieuse internationale au Département d'État et à la sortie annuelle d'un rapport sur les persécutions religieuses dans le monde. En conséquence, le thème fait désormais partie des préoccupations régulières de la diplomatie américaine.

Pendant l'Administration Bush, les relations entre droite chrétienne et Gouvernement ont été particulièrement étroites. Les valeurs de la droite chrétienne ont influencé les choix politiques : en 2002-2003, lorsque le président G. W. Bush demande au Congrès 15 milliards de dollars pour combattre le VIH-SIDA dans les pays en développement, les organisations religieuses conservatrices obtiennent qu'un 1 milliard sur les 15 soit réservé pour des campagnes de prévention basées uniquement sur l'abstinence. À d'autres moments, les évangéliques conservateurs ont été un ressort précieux de soutien à l'Administration, comme sur la guerre en Irak, déclarée « guerre juste » par la Southern Baptist Convention, plus grande congrégation évangélique américaine, forte de 16 millions de membres. Ce sont encore les groupes religieux qui ont réussi à mobiliser les pouvoirs publics lorsqu'ils ont appuyé la création et l'indépendance du Sud Soudan⁵¹. La mobilisation qui s'avèrera la plus durable en politique étrangère est peut-être celle de la droite chrétienne en faveur d'Israël. Le « sionisme chrétien » est une idéologie ancienne, qui a des fondements théologiques très forts mais qui s'est vraiment structurée depuis le 11 septembre 2001. Elle est aujourd'hui une alliée précieuse des lobbies pro-Israël. La création en 2006 du lobby Christians United for Israel, qui revendique 1 million de membres, a permis aux militants pro-Israël de

51. Sur ce sujet, voir Allen D. Hertzke, *Freeing God's Children : The Unlikely Alliance for Global Human Rights*, Lanham (Md.), Rowman & Littlefield, 2004.

mobiliser les Américains en faveur de l'État juif bien au-delà de la communauté juive⁵².

Face au constat de l'influence croissante de la religion en politique étrangère, plusieurs hommes et femmes politiques se sont intéressés à la place de la religion dans les relations internationales. John Danforth, ancien sénateur du Missouri, a évoqué l'influence, souvent positive selon lui, de la religion dans l'engagement américain à l'étranger, marqué avant tout par la « compassion⁵³ ». La secrétaire d'État Madeleine Albright a, elle, publié un ouvrage dans lequel elle recommande aux diplomates et aux experts de s'immerger dans les labyrinthes de la théologie afin de comprendre les enjeux du XXI^e siècle⁵⁴.

Ainsi les organisations religieuses sont-elles devenues véritablement des acteurs du jeu de politique étrangère. À l'opposé de la légitimité des *think tanks* basée sur le raisonnement, les mouvements religieux développent des narratifs puissants, fondés sur les valeurs, les croyances et les convictions, qui obligent les décideurs à se positionner par rapport à ceux-ci. Il est vrai qu'après l'apogée qu'a constitué l'Administration Bush, ce sont davantage les sujets économiques qui occupent le haut du pavé ces dernières années, et l'influence des évangéliques est diluée dans celle du Tea Party, grand rassemblement éclectique de conservateurs sociaux et de libertariens économiques. Toutefois, tous les sujets de politique publique continuent d'être disséqués par la droite américaine sous l'angle des questions religieuses. Au risque d'ailleurs que cette utilisation systématique du prisme religieux en politique ne lasse une

52. Voir à ce sujet Célia Belin, *Jésus est juif en Israël*, op. cit., Paris, Fayard, 2011.

53. John Danforth, *Faith and Politics, How the « Moral values » Debate Divides America and How to Move Forward Together*, New York (N. Y.), Viking, 2006.

54. Madeleine Albright, *The Mighty and the Almighty : Reflections on America, God, and World Affairs*, New York (N. Y.), Harper Collins, 2006.

partie de l'électorat américain. Aujourd'hui, si 9 Américains sur 10 déclarent croire en Dieu⁵⁵, ils sont 48 % à affirmer que les Églises ne devraient pas s'exprimer sur des sujets politiques et sociaux, et 63 % à considérer que les institutions religieuses ne devraient pas s'exprimer en faveur ou contre un candidat⁵⁶.

Au-delà des groupes d'intérêt religieux à proprement parler, il ne faut pas oublier qu'une autre partie de la société civile organisée exerce une forme de « lobbying par les valeurs » sur le gouvernement américain. Les organisations non-gouvernementales humanitaires, de développement ou de plaidoyer invoquent le plus souvent des valeurs humanistes pour mobiliser le peuple américain et les élus autour de leurs causes. Les plus influentes, telles que Human Rights Watch, Freedom House, Mercy Corps ou Nature Conservancy sont des organisations hybrides, avec des opérations sur le terrain, des activités *grassroots*, de la production d'expertise privée et, la plupart du temps, un siège à Washington pour y conduire des activités de lobbying.

Certaines de ces ONG sont des coalitions d'acteurs *ad hoc*, parfois proches des milieux religieux, comme la Save Darfur Coalition, qui est parvenue à convaincre le gouvernement américain de qualifier les massacres dans l'Ouest du Soudan de génocide. D'autres sont davantage des fondations, véhicules philanthropiques souvent créés par une personnalité fortunée et charismatique, telles la Clinton Foundation ou la Gates Foundation qui, avec près de 40 milliards d'actifs, est un mastodonte dans le monde du développement. Le gouvernement américain doit composer avec leur influence aux États-Unis mais aussi à l'étranger. Les grandes ONG

55. Pew Forum on Religion and Public Life, « First report on the US Religious Landscape Survey », février 2008, p. 165.

56. Pew Forum on Religion and Public Life, « Public Sees Religion's Influence Waning », 22 septembre 2014.

et fondations américaines, dont l'implantation sur le terrain est parfois tentaculaire, sont souvent accusées d'être des « chevaux de Troie » de Washington. La fondation de George Soros, Open Society, extrêmement militante sur les questions de démocratie et de transparence, en est une bonne illustration.

De par sa diversité, son dynamisme, son niveau d'influence, la société civile organisée est une spécificité américaine, qui a émergé pour une large part de la construction particulière de ce pays-continent et a ensuite été protégée par le système institutionnel mis en place par la Constitution. Bien qu'accusés de contribuer au morcellement de la politique étrangère, à la corruption du système d'influence, à la communautarisation de l'intérêt national, les acteurs de la société civile sont résilients et continuent de faire valoir leurs droits, se réinventant constamment une place dans les couloirs du pouvoir américain.