

PLACE ET LÉGITIMITÉ DES GROUPES D'INTÉRÊT ETHNIQUES AUX ETATS-UNIS APRÈS LE 11 SEPTEMBRE 2001

PAR

CÉLIA BELIN (*)

La construction exceptionnelle de la société américaine, marquée par la colonisation de terres indigènes, par l'importation massive d'esclaves et par des vagues d'immigration successives provenant du monde entier, a rendu inévitable l'existence de minorités ethniques. A l'heure de la naissance des Etats-Unis d'Amérique, James Madison présentait une vision pragmatique des «*factions*» : puisque les groupes d'intérêt minoritaires existent *de facto*, l'Etat doit «*chercher à en corriger les effets*» (1). Au cours des siècles, les Etats-Unis ont suivi cette recommandation, optant pour une représentation «*photographique*» de leur société qui offre aux groupes minoritaires les moyens de défendre leurs intérêts. A l'inverse, la France des Lumières s'est montrée traditionnellement hostile à l'action de groupes minoritaires, au profit de la «*volonté générale*», définie non pas comme la somme des volontés particulières mais comme la recherche de l'intérêt commun.

Cette conception unitariste de l'Etat-nation, développée par la France des Lumières sur la base des idées de Jean-Jacques Rousseau, selon lequel «*il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui*» (2), ne pouvait s'épanouir en Amérique, dont l'assemblage par étapes a fait naître un mythe national : celui d'être une «*nation d'immigrés*» – d'après le titre de l'ouvrage du président Kennedy publié à titre posthume en 1964 –, une terre d'accueil pour tous les hommes recherchant la liberté. Les Etats-Unis se sont d'abord vus comme un *melting pot*, un pays «*réceptif*» d'immigrés venus «*fondre*» leurs identités d'origine et enfanter d'une seule et même culture, la culture américaine. La devise nationale, «*E Pluribus Unum*», apposée au Grand Sceau des Etats-Unis d'Amérique, reflétait ce sentiment d'unité à partir de la diversité. Si, à partir des années 1970, l'Amérique ne se perçoit plus comme un *melting pot*, mais comme un *salad*

(*) Doctorante-allocataire au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France) et chercheur invitée au Council on foreign relations (New York, Etats-Unis).

(1) James MADISON, *The Federalist*, n° 10, 1787, cité dans E. GROSSMAN, «*Lobbying et vie politique*», *Problèmes politiques et sociaux*, n° 918, La Documentation française, nov. 2005.

(2) Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762.

bowl (3) dans lequel cohabitent différentes cultures sans que n'émerge une culture nationale, elle n'en continue pas moins de protéger l'idée de Madison : accepter les factions puisqu'elles existent. Comme l'explique l'historien américain Daniel J. Boorstin, «*d'autres nations ont dissout leurs peuples en un seul. Cette nation est devenue une en réussissant à permettre aux peuples de rester plusieurs*» (4).

La fin de la Guerre froide a accéléré un peu plus la célébration de l'ethnicité en tant qu'élément fondamental du positionnement social et politique des citoyens américains. Avec la disparition d'une menace mondiale qui avait conditionné toutes les prises de position de politique étrangère pendant plus de 45 ans, l'espace politique américain s'est ouvert à de nouveaux groupes ethniques. Les années 1990 ont été marquées par un engouement politique pour ces «*hyphenated Americans*» ou «Américains à trait d'union», appelés ainsi à cause du trait d'union liant leur identité d'origine (Cubains-, Ukrainiens-, Indiens-) à leur identité actuelle (Américains).

Toutefois, les attentats du 11 septembre 2001 et la «Guerre contre la terreur» ont contribué à un basculement de l'ensemble des débats de politique étrangère vers un nouveau point focal : le terrorisme islamiste. Aujourd'hui, l'influence des lobbies en politique étrangère suscite moins d'intérêt. Seuls les débats sur le «*lobby juif*» et dans une moindre mesure, les *lobbies* «pétrolier» ou «militaro-industriel» réveillent les passions, mais la centralité de leurs sujets dans les problèmes ayant trait au Moyen-Orient explique l'intérêt continu qui leur est porté (5).

Plus de cinq ans après les attaques contre le World Trade Center, il est utile de faire le point sur l'action passée et actuelle des groupes d'intérêt ethniques, d'identifier et de comparer leurs facteurs d'efficacité et d'évaluer leur légitimité actuelle au sein du système politique américain. Cet article s'intéresse à la légitimité du *lobbying* ethnique, conférée par la Constitution et encadrée par la loi, aux conditions de développement et de survivance d'un groupe d'intérêt ethnique et aux tensions contradictoires entre intérêts particuliers et intérêt général dans le cadre de l'action des groupes d'intérêt ethniques (6).

(3) «*Salad bowl*» est une métaphore pour exprimer l'idée de multiculturalisme, voire de communautarisme.

(4) Daniel J. BOORSTIN, *The Americans : the Democratic Experience*, Vintage Books, New York, 1974, p. 248.

(5) En mars 2006, un *research paper* sur le *lobby* pro-israélien, «*The Israel Lobby*», par John MEARSHEIMER et Stephen WALT, publié sur le site Internet de l'Université Harvard et dans la *London Review of Books*, déclenche en réaction une avalanche d'articles. La question du *lobby* pro-israélien y est traitée de manière individuelle, sans comparaison avec d'autres groupes ethniques.

(6) Dans cet article, un groupe ethnique est un ensemble de citoyens ou résidents américains qui militent pour une cause au nom de leur attachement à un pays ou une région, en vertu d'une identité commune réelle ou ressentie (Les Juifs-Américains et Africains-Américains sont considérés ici comme un groupe ethnique) – ce qui explique le choix de la traduction du terme «*homeland*» par «pays d'affiliation» et non pas «pays d'origine».

LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE
DU *LOBBYING* ETHNIQUE AUX ETATS-UNIS

Réunis lors de la Convention de Philadelphie en 1787, les pères fondateurs des Etats-Unis ont posé les bases du système politique de leur nation naissante. Conscients des défis posés par le pluralisme de la société américaine et le passage d'une confédération à une fédération, ils se sont attachés à offrir un droit et un espace d'expression pour les factions minoritaires.

Légitimité constitutionnelle

C'est dans la Constitution des Etats-Unis d'Amérique et ses 27 amendements, «*principale référence commune d'une nation hétérogène*» (7), qu'on trouve les sources de la légitimité de l'action politique des factions aux Etats-Unis, le double ancrage «*constitutionnel et institutionnel*» (8) du *lobbying* américain.

En premier lieu, le droit des citoyens américains de défendre leurs intérêts particuliers est formellement reconnu dans le premier amendement du *Bill of Rights*, qui stipule : «*le Congrès ne fera aucune loi [...] restreignant [...] le droit du peuple [...] d'adresser des pétitions au gouvernement pour une réparation des torts subis*». Le peuple américain a donc un droit constitutionnel de «*pétitionner*» le gouvernement en vue de réparer un tort – cette dernière formule ayant été interprétée par la Cour suprême de manière suffisamment générale pour inclure la défense d'intérêt particuliers par des groupes minoritaires. Après 1835, le terme de «*lobbying*» est devenu d'usage courant au Capitole pour qualifier ce droit de pétition.

En second lieu, ce droit est induit de l'organisation institutionnelle née de la Constitution. Deux principes fondateurs, destinés à réconcilier les positions des partisans d'un gouvernement central fort et ceux d'une autonomie des Etats, ont émergé des travaux de la Convention de Philadelphie. Le premier de ces deux principes est le fédéralisme, qui restreint le pouvoir individuel des Etats en faveur de la fédération, tout en protégeant certaines de leurs prérogatives. David L. Shapiro souligne que «*le véritable génie du fédéralisme américain, c'est d'avoir créé une base, continue et assurée par la Constitution, de dialogue – pour un débat moral, politique, économique et social sur les mérites de la répartition du pouvoir [...] entre les différentes branches du gouvernement*» (9). C'est ce dialogue pour le pouvoir, en politi-

(7) Guillaume PARMENTIER, «*Politique étrangère et politique intérieure aux Etats-Unis : la parenthèse du XX^e siècle?*», *Politique étrangère*, n° 3-4, 2000, pp. 743-756.

(8) A. DEYSINE, «*Le lobbying aux Etats-Unis : ancrage constitutionnel et réalités politiques*», in Jean GARRIGUES (dir.), *Les Groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux Etats-Unis de 1820 à nos jours*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2002, pp. 235-249.

(9) David L. SHAPIRO, *Federalism : a Dialogue*, Northwestern University Press, Evanston, 1995, p. 140.

que étrangère comme intérieure, qui offre aux factions minoritaires deux terrains d'influence, fédéral et étatique, donc deux fois plus de chances de compter. Le second principe fondateur est celui d'une stricte séparation des pouvoirs : en matière de politique étrangère, la répartition des pouvoirs entre Congrès (pouvoir de battre la monnaie, de déclarer la guerre, de financer les armées) et présidence (commandement en chef des armées, pouvoir de conclure des traités et de nommer les ambassadeurs) permet l'équilibre entre efficacité et trop grande présidentialisation; ainsi, «*par des mécanismes de contrepoids, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif s'empêchent mutuellement d'exercer toute forme de tyrannie*» (10).

Variations de pouvoirs entre Congrès et présidence

Malgré un partage constitutionnel équilibré et précis des pouvoirs entre législatif et exécutif en matière de politique étrangère, avec au départ un léger avantage donné au Congrès, les développements internationaux et intérieurs depuis 200 ans ont fait varier les lignes de démarcation. Les évolutions ont dépendu du niveau d'implication de la présidence, du niveau d'intérêt du public, du niveau de la menace ou encore de la présence d'un gouvernement divisé ou unifié. La pratique politique a montré que le Président a su prendre l'avantage sur le Congrès en politique étrangère, notamment en réussissant à contourner une partie des contrepoids législatifs, par l'utilisation d'*executive agreements* par exemple ou le recours à des interventions militaires sans déclaration de guerre. Néanmoins, le Congrès ne s'est pas laissé entièrement déposséder et, en réponse, a parfois forcé l'exécutif à le prendre en compte – comme l'a démontré le *War Powers Act* de 1973.

Au cours de ces deux siècles, une seule situation exceptionnelle, la Guerre froide, a engendré une modification vraiment durable du rapport des forces au sein de l'appareil fédéral : la présence de la menace soviétique combinée à un effort de coopération bipartisane en politique étrangère a favorisé un repli du Congrès au profit de l'exécutif pendant plus de 20 ans. Cela étant, cet écrasement du Congrès face à une «*présidence impériale*» (11) s'est rompu dès 1964, suite aux désillusions du Vietnam et à la fin du bipartisme. Politistes et juristes s'accordent sur le fait que cette situation constituait une exception à la norme qui est celle d'une compétition institutionnelle pour la politique étrangère (12).

(10) Charles-Philippe DAVID / L. BALTHAZAR / Justin VAÏSSE, *La Politique étrangère des Etats-Unis : fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 23.

(11) Selon l'expression de l'historien A. M. SCHLESINGER Jr, tirée de *The Imperial Presidency*, Houghton Mifflin, Boston, 1973.

(12) Ont défendu l'idée que la situation de l'écrasement du Congrès pendant la Guerre froide était une exception : J. M. LINDSAY, *Congress and the Politics of US Foreign Policy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore / Londres, 1994, pp. 18-32; Daniel SABBAGH, «Les déterminants internes de la politique étrangère des Etats-Unis : une perspective diachronique», *Revue internationale de politique comparée*, vol. VIII, n°1, 2001, pp. 135-161; T. E. MANN, «Making foreign policy : President and Congress», *in*

Aujourd'hui, nonobstant la marge de manœuvre légèrement plus favorable à l'administration, le Congrès reste un acteur de politique étrangère de premier plan, conservant des pouvoirs substantiels, en particulier en termes d'attribution des fonds, de contrôle de l'application des politiques ou de modification des procédures (13).

Régulation par la loi et auto-régulation

L'activité des groupes d'intérêts minoritaires a beau être autorisée par la Constitution, elle a longtemps souffert d'un manque de régulation. Alors qu'une certaine connivence entre individus influents et responsables s'était instaurée dans la seconde moitié du XIX^e siècle, aucune législation n'imposait suffisamment de contraintes sur les «lobbyistes» pour éviter les risques de corruption ou de népotisme.

Inquiétés par les dérives, les philippiques des commentateurs et l'image négative du Congrès auprès du public, les responsables politiques ont cherché au cours du XX^e siècle à réguler ces pratiques. Pour ce qui est de la politique étrangère, trois textes majeurs sont à souligner. En 1938, inquieté par un mouvement de propagande pro-nazi aux Etats-Unis et la montée des nationalismes en Europe, le Congrès adopte le *Foreign Agents Registration Act* (FARA), qui a pour but de limiter l'influence d'individus au service d'une puissance étrangère (14). Puis, en 1946, les législateurs adoptent la première loi imposant un peu de transparence aux lobbyistes nationaux, le *Federal Regulation of Lobbying Act*. Le Congrès attend ensuite près de 50 ans avant de moderniser sa législation : le *Lobbying Disclosure Act* (LDA), adopté en 1995, exige des individus pratiquant le *lobbying* qu'ils s'enregistrent auprès du clerc de la Chambre des représentants et du secrétaire du Sénat, qu'ils remplissent des rapports semi annuels sur leurs activités et dépenses, ainsi qu'une note de terminaison lorsqu'ils arrêtent de représenter un client.

Malgré l'effort du Congrès pour tenter d'améliorer la transparence de ces activités, le *lobbying* génère encore une grande suspicion. Les lobbyistes, surnommés «colporteurs d'influence» (*influence peddlers*), sont souvent perçus comme responsables de la décadence gouvernementale. Régulièrement, des scandales de corruption et de clientélisme, tels que celui du réseau de Jack Abramoff en 2006, viennent renforcer ces impressions. Afin de lutter contre la mauvaise image de leur profession, les lobbyistes se sont imposé des règles d'éthique personnelle : l'American League of Lobbyist (ALL) a

T.E. MANN (dir.), *A Question of Balance: the President, the Congress, and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington, 1990, pp. 1-34; Guillaume PARMENTIER, *op. cit.*; R. B. ZOELLICK, «Congress and the making of US foreign policy», *Survival*, vol. XLI, n° 4, hiv. 1999-2000, pp. 20-41.

(13) Sur ce point, cf. le chapitre «Procedural legislation», in James M. LINDSAY, *op. cit.*, p. 99.

(14) Conformément au FARA, les lobbyistes travaillant pour des pays étrangers doivent s'enregistrer auprès du Département de la Justice en tant qu'«Agent étranger».

adopté un code de conduite, le *Code of Lobbying Ethics*, auquel tous ses membres se conforment. Des cabinets d'avocats spécialisés dans l'éthique et le financement des campagnes (Akin Cump; Sonnenschein Nat and Rosenthal; Vorys, Sater, Seymour and Pease) ont même vu le jour pour aider les élus et leur personnel ainsi que les groupes d'intérêt à comprendre les limites et les dangers des activités de *lobbying*.

Malgré la méfiance du public autour des activités de *lobbying* à Washington, les citoyens américains continuent d'affectionner le droit de pétition, perçu comme un moyen de défendre des intérêts minoritaires et d'empêcher le «*big government*» d'imposer sa volonté majoritaire sur la société. De fait, ce droit consacre le pouvoir des individus de faire entendre leur voix, en dehors des échéances électorales, au niveau fédéral comme étatique et auprès de toutes les branches du gouvernement.

Fidèlement à la pensée de Madison, les institutions des Etats-Unis reflètent ce besoin d'expression des factions minoritaires. L'ingénieux système de pouvoirs et contre-pouvoirs (*checks and balances*) entre Etats et gouvernement fédéral et entre Congrès et présidence, augmente même de manière indirecte mais substantielle l'influence potentielle des factions de politique étrangère. En effet, les factions actives sont à même d'avoir une influence plus conséquente sur les Etats dans lesquels elles peuvent constituer une minorité ou une majorité électoralement significative, que sur le gouvernement fédéral, où leur nombre peut être noyé dans la masse. Elles ont aussi plus de potentiel d'influence sur le Congrès, organe éminemment politique, composé de membres en perpétuelle campagne de réélection et aux préoccupations locales, que sur l'administration, dont un seul de ses membres a été élu et dont la plate-forme est nationale.

DÉVELOPPEMENT ET SURVIVANCE DES GROUPES D'INTÉRÊT ETHNIQUES

Longtemps, aux Etats-Unis, la politique étrangère n'a pas fait l'objet du même niveau de participation démocratique que la politique intérieure. Les factions qui souhaitaient faire entendre leur voix à travers le droit de pétition le faisaient sur des questions locales ou nationales, mais rarement internationales. Nonobstant les efforts politiques des Irlandais-Américains dès le XIX^e siècle, il est communément admis que l'activisme ethnique n'a véritablement commencé qu'au début du XX^e siècle, à la suite d'un tsunami migratoire en provenance d'Europe.

Tony Smith a distingué trois périodes dans l'histoire de l'influence des groupes ethniques. Des années 1910 aux années 1930, les minorités ethniques s'agitent aux Etats-Unis en réponse à la montée des nationalismes européens. Puis, pendant la Guerre froide, les groupes ethniques en Améri-

que font écho aux mouvements de libération face à l'oppression soviétique et à la décolonisation. Enfin, depuis la chute du Mur de Berlin, les *lobbies* ethniques sont plus mobilisés que jamais et les sphères gouvernementales américaines plus accessibles que jamais (15).

Reste à savoir si une quatrième ère s'est ouverte avec les attaques du 11 septembre 2001. S'il est trop tôt pour en être sûr, l'étude de Tony Smith sur ces trois périodes nous apprend que ce ne sont pas toujours les mêmes groupes ethniques qui occupent le devant de la scène, mais que certaines conditions sont nécessaires et utiles à son développement.

Assimilation optimale et motivations à agir

Le démographe Joseph Chamie, directeur des recherches au Center for Immigration Studies, a calculé que, sur les 558 millions d'Américains à avoir vécu à travers les générations depuis la fondation des Etats-Unis d'Amérique, seuls environ 72 millions ont été ou sont des immigrés, c'est-à-dire nés à étranger avant de devenir américains, les autres – 486 millions de personnes, soit 87 % – étant nés américains. Il tire de ces calculs la conclusion que les Etats-Unis sont moins une « nation d'immigrés » qu'une « nation d'enfants d'immigrés » (16).

Or, le propre de l'identité ethnique des descendants d'immigrés est d'être mouvante. D'un côté, la bonne assimilation d'un groupe ethnique dans la société lui permet de maîtriser avec efficacité les outils démocratiques américains et de faire avancer sa cause. D'un autre, les groupes qui ont le plus d'attributs transnationaux – culture d'origine forte, contacts fréquents avec le pays d'affiliation – sont les plus passionnés et engagés dans leur cause. Le succès des groupes d'intérêt ethniques se trouve ainsi souvent aux confins des modèles assimilationniste et multiculturaliste.

Tandis que les premières générations d'immigrés se préoccupent avant tout de leur intégration, ce sont leurs descendants qui sont les plus à même de faire avancer les objectifs politiques de leur communauté. En effet, alors que les arrivants souffrent d'un certain nombre de handicaps – barrière culturelle et linguistique, méconnaissance du système, difficultés économiques, racisme –, les générations suivantes, intégrées, combinent plus d'atouts pour se faire entendre. En outre, leur intégration dans la société ne diminue pas forcément leur capacité à agir au nom de valeurs ethniques solides. Une étude sur le comportement des Hispano-Américains (17) montre ainsi que, si les immigrés hispaniques assimilent la culture américaine en une génération, ils conservent des liens robustes avec leur pays d'affiliation sur plus

(15) Tony SMITH, *Foreign Attachments : the Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Harvard University Press, Cambridge, 2000, pp. 47-84.

(16) Joseph CHAMIE, « America at 300 Million », oct. 2006, disponible sur le site Internet www.cfr.org.

(17) L. FRAGA / J. GARCIA / R. HERO / M. JONES-CORREA / V. MARTINEZ-EBERS / G. SEGURA, *Latino National Survey*, 2006.

de trois générations. Il existe un stade d'«assimilation optimale» des groupes ethniques, combinant parfaite intégration et passion pour le sujet, stade auquel les groupes maximisent à la fois leur engagement et leur efficacité. Paradoxalement donc, un groupe d'intérêt ethnique qui veut réussir ne peut s'inscrire que plus profondément dans la culture américaine.

Facteurs d'efficacité des groupes d'intérêts ethniques

Etudier l'action des groupes d'intérêt revient à décortiquer les multiples facteurs internes et externes en raison desquels un groupe d'intérêt réussit à faire passer son message et parvient éventuellement à faire transformer ses positions en politique publique. La recherche dans le domaine a constaté un certain nombre d'atouts qui tendent à renforcer la capacité d'une faction à se faire entendre par les responsables politiques. Ilan et Sina Peleg ont ainsi déterminé 26 éléments à partir desquels évaluer l'activité d'un groupe ethnique (18); nous retiendrons ici 17 facteurs d'efficacité des groupes d'intérêt ethniques aux Etats-Unis, classés en quatre catégories (le tableau 1, page 593, fournit quelques exemples illustrant notre classification).

Les caractéristiques de la communauté ethnique

La première catégorie de facteurs d'efficacité a trait à la communauté ethnique elle-même.

Tout d'abord, le degré de cohésion de cette dernière a beaucoup d'importance : une communauté aura plus de facilité à convaincre les responsables politiques si elle montre un front uni et plus de difficultés si ses membres sont divisés sur des questions de fond. Ce manque d'unité s'est par exemple révélé une «maladie endémique» chez les Pakistanais-Américains (19). Comme il a été montré précédemment, il existe aussi un stade d'assimilation optimal, auquel la communauté ethnique sera suffisamment intégrée pour maîtriser le processus politique américain tout en restant passionnément impliquée.

De même, la communauté doit atteindre un niveau social et économique minimal pour commencer à se faire entendre en politique étrangère : les capacités financières de la minorité jouent en effet un rôle considérable pour faire vivre les organisations communautaires et pour apporter des contributions substantielles dans les processus électoraux. Le pouvoir économique des Indiens-Américains (20) s'avère ainsi une grande force pour les organi-

(18) Ilan PELEG / Sina PELEG, «Toward a theory of ethnicity and foreign policy», *International Problems*, vol. XXIII, n° 60 (1-2), 1993, pp. 25-38.

(19) *Herald* (Pakistan), cité par A. MOHAMMAD-ARIF, «The lobbying game of the Indian and Pakistani diasporas in the United States», colloque du CERI «South Asia in the International Relations», 18 déc. 2000.

(20) D'après le Censu Bureau américain, le revenu médian annuel des familles indiennes-américaines est de 60 093 dollars, presque deux fois supérieur au revenu médian des familles américaines, 38 885 dollars.

sations pro-indiennes. En outre, lorsque la minorité ethnique fait face à des difficultés économiques, soit parce qu'elle se compose essentiellement d'immigrés pauvres de la première génération, soit parce que les structures sociales l'ont placée en situation d'infériorité économique durable, elle se préoccupe moins de politique étrangère que de questions économiques et sociales. Le Révérend Jesse Jackson a ainsi souligné la difficulté *«pour les Africains-Américains d'assumer la place à laquelle [ils ont] droit dans le dialogue mondial, en partie parce [qu'ils sont] tellement préoccupés par [leur] survie personnelle et locale, mais aussi en partie parce [qu'ils font face à] beaucoup de résistance à [les] laisser parler d'autre chose que des problèmes de 'plantation' et de survie personnelle»* (21).

Enfin, la taille de la communauté et ses *«ressources politiques»*, telles que définies par I. et S. Peleg (*«cohésion des votes, bonne participation électorale, concentration ethnique dans certains Etats, bonne organisation, fund-raising efficace, relais dans tout le pays»*) (22), influencent son pouvoir électoral et par là, son pouvoir d'influence.

Le niveau de performance des organisations ethniques

Une seconde catégorie de facteurs d'efficacité porte sur le niveau de performance des organisations représentant le groupe ethnique sur la scène politique.

Les experts reconnaissent que l'une des principales forces du *lobby* pro-Israélien AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) est son fonctionnement sur un modèle d'entreprise extraordinairement performante, accompagnée d'un réseau de filiales à travers tous le pays (23). Un groupe ethnique dont les principales organisations sont bien financées, gérées efficacement, coordonnées, avec des relais facilement mobilisables à travers le pays augmente ses chances de faire passer son message. La présence de *leaders* influents ou encore la maîtrise parfaite des techniques d'influence, en vue d'éduquer, informer et convaincre les élus, les médias et le public, sont bien sûr d'autres éléments-clés du succès (24).

Le caractère ouvert, pluraliste et démocratique de la société américaine multiplie les points d'entrée possibles pour un groupe cherchant à influencer la politique étrangère des États-Unis. Une communauté dotée d'organisations capables de toucher les centres de prises de décision (Maison-Blanche, Congrès, Pentagone, Département d'Etat) et d'influence (médias, *think*

(21) Rév. Jess JACKSON, cité par D. J. VIDAL, *Defining the National Interest : Minorities and US Foreign Policy in the 21st Century*, A Conference Report, Council on Foreign Relations, New York, 1997, p. 17.

(22) Ilan PELEG / Sina PELEG, *op. cit.*, 1993.

(23) Sur ce point, cf. B. W. JENTLESON, «American diplomacy : around the world and along Pennsylvania Avenue», in T. E. MANN (dir.), *op. cit.*, 1990, pp. 146-200; J.-J. GOLBERG, *Jewish Power : Inside the American Jewish Establishment*, Addison-Wesley, Reading, 1996, p. 15; Tony SMITH, *op. cit.*, 2000, pp. 110-111.

(24) Sur les techniques de *lobbying*, cf. R. J. HREBENAR, *Interest Group Politics in America*, M. E. Shape, Armonk, 1997 (3^e éd.).

tanks, recherche universitaire) améliore ses chances de voir ses positions prises en compte. Pour cela, le groupe d'intérêt peut recruter d'anciens responsables politiques qui mettent à profit leur carnet d'adresses, entretenir de bonnes relations avec des responsables politiques issus du même groupe ethnique et encore aux affaires (25) ou promouvoir la recherche universitaire ou privée sur son pays ou région d'affiliation.

L'environnement politique

Une troisième catégorie de facteurs d'efficacité dont une minorité ethnique peut bénéficier touche à son environnement politique.

Bien sûr, un groupe d'intérêt ethnique ne peut pas convaincre des élus de soutenir des positions fondamentalement contraires aux convictions profondes de l'opinion publique américaine ou des positions qui entreraient en contradiction totale avec les intérêts vitaux des États-Unis : «*lorsque la majorité trouve les idées de la minorité discordante, alors l'intérêt de la minorité 'n'a plus vraiment d'importance'*» (26). Inversement, un groupe dont les positions s'inscrivent dans l'idéologie générale américaine trouve facilement un écho favorable au sein de la population. Les Cubains-Américains, du fait de la Guerre froide, et les Juifs-Américains, grâce à un «*réservoir culturel et politique de sympathie populaire pour l'idée d'Israël, grandement renforcé par le souvenir récent de l'Holocauste et l'amour durable de l'Amérique pour son propre héritage pionnier*» (27), bénéficient de cette prédisposition favorable. Parfois, certains mouvements *ad hoc*, s'appuyant sur le soutien de l'opinion publique, peuvent s'avérer performants, alors même qu'ils sont en opposition avec le gouvernement : les victoires de Africains-Américains dans leur lutte contre l'*apartheid* en Afrique du Sud sont à ce titre révélatrices.

Une convergence d'intérêts entre un groupe ethnique et l'administration constitue en fait la situation idéale. Patrick J. Haney et Walt Vanderbush ont montré que le soutien de Reagan aux activités du *lobby* cubain-américain CANF (Cuban American National Foundation) a été pour beaucoup dans ses réussites initiales (28). Réussir à susciter un accord bipartisan – en n'apportant son appui électoral à un candidat que sur la base de son soutien à la cause et non en fonction de son affiliation politique – est un atout

(25) La communauté grecque-américaine a ainsi pu s'enorgueillir de la réussite politique de quelques-uns de ses membres : le vice-président S. T. Agnew, le sénateur P. Tsongas, le gouverneur M. Dukakis ou encore le représentant J. Brademas. Cf. R. HRAIR DEKMEJIAN / A. THEMELIS, *Ethnic Lobbies in US Foreign Policy*, 1997, p. 21.

(26) D. J. VIDAL, *op. cit.*, p. 9.

(27) *Ibid.*

(28) P. J. HANEY / W. VANDERBUSH, «The role of ethnic interest groups in US foreign policy : the case of the Cuban American National Foundation», *International Studies Quarterly*, Vol. XLIII, n°2, juin 1999, pp. 341-361.

pour un groupe ethnique : cela lui permet d'éviter les fluctuations politiques lors des changements de majorité au Congrès.

Enfin, les relations intergroupes – la capacité d'un groupe à créer une coalition de groupes d'intérêt – ont un impact sur le débat. Il est ainsi connu que l'AIPAC a apporté son aide à la communauté indienne dans sa campagne en faveur d'un accord américano-indien sur le nucléaire civil. Ces techniques de coalition d'intérêt permettent aux Etats sans communautés significatives aux Etats-Unis d'avoir une influence. Depuis les élections de novembre 2006 remportées par les Démocrates, les Turcs recherchent ainsi des soutiens pour empêcher le passage d'une résolution sur le génocide arménien, soutien qu'ils pourraient peut-être trouver auprès de quelques organisations pro-israéliennes si la Turquie faisait un geste envers Israël. De même, l'absence d'un groupe défendant une position contradictoire a permis à certains groupes d'imposer plus facilement leur position comme la plus légitime.

Le pays d'affiliation

Le «réservoir de sympathie» dont peuvent bénéficier les groupes est fortement corrélé à la nature du régime de leur pays d'affiliation et à ses relations avec les Etats-Unis.

Un Etat démocratique, en transition démocratique ou dont le régime est menacé par un Etat tiers ennemi de l'Amérique suscite la sympathie du public américain (29). Inversement, un régime autoritaire est plus difficile à défendre : depuis la prise de pouvoir du général Mousharraf, les Pakistanais-Américains ont ainsi été confrontés à une image du Pakistan considérablement dégradée (30). Un groupe ne peut pas non plus défendre sa cause s'il y a un conflit d'intérêt entre le pays d'affiliation et les Etats-Unis. C'est d'ailleurs cet argument du conflit d'intérêt qu'utilisent le plus souvent les adversaires d'une cause ethnique. Enfin, les groupes qui entretiennent des liens étroits avec les dirigeants de leur pays d'affiliation peuvent coordonner leur action avec celui-ci et ainsi augmenter leur efficacité, mais ils prennent aussi le risque d'être perçus comme des «agents étrangers».

Tous ces avantages comparatifs n'ont pas nécessairement besoin d'être réunis pour que le groupe d'intérêt soit performant. Néanmoins, il apparaît clairement que les groupes d'intérêts ethniques les plus performants, de l'avis de leurs pairs ou des spécialistes, sont aussi ceux qui accumulent le plus de ces atouts. En 2006, l'AIPAC est encore considéré par de nombreux groupes d'intérêt ethniques comme le modèle n° 1 à suivre, ainsi que,

(29) Cela ne signifie pas que les Etats-Unis ne soutiennent que des démocraties. Cependant, si les responsables politiques américains peuvent faire le choix stratégique de soutenir un Etat non démocratique, cette position est plus difficile à «vendre» au public.

(30) A. MOHAMMAD-ARIF, *op. cit.*

en progression très forte, le *lobby* pro-indien USINPAC (US-India Political Action Committee). Il n'existe pas une recette miracle de succès pour les groupes d'intérêt ethniques. Bien sûr, l'apparente bonne performance du *lobby* pro-israélien incite beaucoup de groupes à l'imiter, mais chaque communauté est obligée de composer avec les données préexistantes vis-à-vis de son pays d'affiliation que sont la perception du public et les intérêts fondamentaux des Etats-Unis. C'est dans ce cadre que le groupe pourra essayer de maximiser le potentiel de soutien à sa cause. Les groupes arabes-américains, qui sont obligés de traiter avec une opinion publique défavorable, en particulier depuis le 11 septembre, s'interrogent aujourd'hui sur la stratégie d'influence à adopter : certains recommandent d'essayer de modifier en profondeur les positions de l'opinion publique et la politique étrangère américaines, tandis que d'autres prônent d'en accepter les prémisses (condamnation absolue du terrorisme, droit d'Israël à la sécurité) et de travailler à l'intérieur – ces derniers ont fait le constat que seule cette stratégie peut permettre de faire évoluer les politiques américaines à l'égard du Moyen-Orient (31). Loin de s'enfoncer dans un communautarisme obscur, les groupes ethniques qui recherchent une véritable efficacité n'ont d'autre choix que de s'américaniser et d'épouser l'idéologie générale américaine.

Enfin, la combinaison d'un maximum de facteurs d'efficacité ne rend pas un groupe ethnique immédiatement influent, mais le transforme simplement en force d'influence potentielle : être entendu ne signifie pas forcément être suivi. Ce sont en fait des situations extérieures à la volonté des groupes qui favorisent leur prise en compte par les responsables politiques : un événement international déclencheur, plaçant le pays au centre des préoccupations américaines (invasion de Chypre par la Turquie en 1974 entraînant une mobilisation de la minorité grecque-américaine; essais nucléaires indiens en 1998); un gouvernement divisé renforçant la confrontation entre pouvoirs législatif et exécutif; une volonté présidentielle de laisser les *lobbies* ethniques prendre de l'influence; un niveau de menace sur les Etats-Unis diminué, comme cela a été le cas entre la disparition de l'URSS et le 11 septembre 2001.

(31) Entretien de l'auteur, Washington, 2006.

**Quelques exemples de groupes d'intérêts
bénéficiant de facteurs d'efficacité internes et externes (32)**

<i>Catégories</i>	<i>Facteurs d'efficacité</i>	<i>Groupes bénéficiant de cet atout</i>	<i>Groupes ne bénéficiant pas de cet atout</i>
Communauté ethnique	Cohésion et identification ethnique	Cubains-Américains	Grecs-Américains Arabes-Américains Juifs-Américains
	Niveau d'assimilation optimal	Juifs-Américains Arméniens-Américains Indiens-Américains	Immigration récente d'Amérique du Sud
	Bonne situation économique	Indiens-Américains Juifs-Américains	Hispano-Américains
	Ressources politiques	Polonais-Américains Juifs-Américains Hispano-Américains	Turcs-Américains
Organisations de la communauté	Structure efficace de type business	AIPAC	
	Réseau d'organisations «grass-root»	Grecs-Américains Juifs-Américains	Turcs-Américains
	Leaders influents	Cubains-Américains Grecs-Américains	
	Capacité à toucher de multiples points d'entrée	AIPAC	
Environnement politique (I)	En résonance avec l'idéologie générale américaine	Juifs-Américains Cubains-Américains Africains-Américains	Allemands-Américains (fin des années 1930) Arabes-Américains
	En harmonie avec les intérêts vitaux américains	Tchèques-Américains Slovaques-Américains	Allemands-Américains (fin des années 1930)
Environnement politique (II)	Convergence d'intérêts entre le groupe et le gouvernement	Cubains-Américains (en particulier sous Reagan) Juifs-Américains	Arabes-Américains
	Capacité à susciter un soutien bipartisan	AIPAC	
	Capacité à créer des coalitions	Juifs-Américains Indiens-Américains Arméniens-Américains	
	Absence de groupes présentant des points de vues contradictoires	Européens de l'Est	Grecs-Américains vs. Turcs-Américains
Pays d'affiliation	Nature positive du régime du pays d'affiliation	Européens de l'Est Juifs-Américains Indiens-Américains	Palestiniens-Américains
	Absence de conflit d'intérêt avec les Etats-Unis	Cubains-Américains	Arabes-Américains
	Liens soutenus avec le pays d'affiliation	Juifs-Américains Indiens-Américains	Grecs-Américains Arméniens-Américains

(32) Réalisé à partir des sources suivantes : M. E. AHRARI (dir), *Ethnic Groups and US Foreign policy*, Greenwood Press, Westport, 1987; R. HRAIR DEKMEJIAN / A. THEMELIS, *Ethnic Lobbies in US Foreign Policy : a Comparative Analysis of the Jewish, Greek, Armenian & Turkish Lobbies*, 1997; P. J. HANEY / W. VANDERBUSH, *op. cit.*; A. MOHAMMAD-ARIF, *op. cit.*; A. Aziz SAID (dir), *Ethnicity and US Foreign Policy*, Praeger, New York, 1981; Y. SHAIN, *Marketing the American Creed Abroad : Diasporas in the US and their Homeland*, Cambridge University Press, New York, 1999; Tony SMITH, *op. cit.*, 2000; entretiens de l'auteur, Washington, 2006.

INTÉRÊTS ETHNIQUES VS. INTÉRÊT GÉNÉRAL

Une fois adapté au système politique américain, un groupe d'intérêt ethnique peut espérer servir quelques-uns des intérêts de sa communauté et agir pour le bien commun, mais il risque de susciter en retour beaucoup de perplexité, en particulier lorsque sa cause repose sur une affiliation ethnique. Le rôle des préjugés racistes et de la xénophobie n'est pas évalué ici, mais on peut se douter qu'ils contribuent au climat de suspicion générale.

Action pour l'avancement de ses objectifs propres

Déterminer ce qui relève du choix stratégique indépendant du gouvernement américain et ce que le groupe d'intérêt a réussi à imposer peut s'avérer très difficile à partir du moment où une multitude d'acteurs d'influence entrent en jeu : médias, experts, public. L'établissement ou la rupture de liens avec un Etat, le déclenchement ou l'arrêt d'une intervention militaire ou encore la signature d'un traité sont le produit d'un processus long et complexe d'élaboration de la politique étrangère, incluant toutes les branches du gouvernement et ne pouvant se réduire à la seule action d'une faction ethnique.

Pour démontrer leur «force», les groupes ethniques s'approprient régulièrement le mérite du passage ou du rejet d'une loi ou encore la performance électorale d'un responsable politique. Ainsi, la défaite du sénateur Larry Pressler en 1996 dans le Dakota du Sud a été revendiquée comme une victoire des Pakistanais-Américains, alors que certains experts jugent que d'autres éléments politiques en ont été responsables (33). L'AIPAC se vante sur son site Internet d'être «*la plus importante organisation affectant la relation américaine à Israël*», d'après une citation du *New York Times*, mais subit parfois des camouflés, comme l'épisode de l'AWACS en 1981 ou celui des garanties bancaires sur prêts en 1992. Seule peut-être l'attribution d'*earmarks*, sommes allouées en marge des budgets pour des projets précis, pourrait être considérée comme résultant exclusivement du pouvoir de ces groupes.

La difficulté d'attribuer précisément des victoires à l'activisme des groupes ne signifie pas qu'ils n'ont pas d'influence, mais que cette influence se combine avec d'autres éléments pour participer à l'élaboration d'une politique étrangère globale.

(33) A. MOHAMMAD-ARIF, «The Lobbying Game of the Indian and Pakistani Diasporas in the United States», 2000, p. 8.

Action pour le bien commun

Si les groupes d'intérêt ethniques parviennent à remplir une partie de leurs objectifs particuliers, ils peuvent également agir pour le bien commun américain.

En premier lieu, les groupes ethniques se révèlent parfois de puissants instruments de propagande pro-américaine. Yossi Shain a ainsi montré que les groupes ethniques américains adoptent une «*dynamique intégrationniste*» qui a des conséquences importantes non seulement aux Etats-Unis – en favorisant l'intégration des minorités – mais aussi à l'étranger, où les «*diasporas américaines deviennent des vecteurs importants de changement social, politique et de valeurs*» (34). Elles contribuent ainsi à la promotion de l'idéal démocratique américain dans leur pays d'affiliation. Il faut souligner par exemple l'action d'un petit groupe d'Arabes-Américains, proche de l'ATFP (American Task Force on Palestine), qui, ayant compris l'influence très néfaste des attaques-suicides sur la défense de leur cause auprès des élus américains, plaide depuis quelques années auprès des dirigeants palestiniens pour le rejet de ces attaques (35).

En deuxième lieu, l'implication de la société civile dans l'élaboration de la politique étrangère force les élus à s'intéresser à une cause sur la base de sa justification morale et pas seulement de sa rentabilité stratégique. L'activisme des Africains-Américains, en particulier le groupe TransAfrica dans les années 1970 et 1980, a favorisé un changement de politique à l'égard de l'Afrique du Sud de l'*apartheid*. L'amendement Jackson-Vanick, dirigé en particulier contre l'URSS, qui empêchait l'émigration de leurs ressortissants juifs, a été obtenu grâce à l'action sans relâche des groupes juifs-américains. Le *lobbying* ethnique empêche le «*monstre froid*» d'agir dans le cadre unique de ses intérêts stratégiques et impose une moralisation de la politique étrangère.

En troisième lieu, l'implication de *lobbies* agrandit à la fois la portée et le débat en politique étrangère. Ceux-là portent à l'attention des législateurs et du public américains des problèmes internationaux parfois secondaires. Ils ouvrent la politique étrangère sur de nouveaux horizons, autrement délaissés. Ils réalisent également une veille des événements internationaux et peuvent aider la diplomatie américaine.

Enfin, si on considère, comme David Shapiro, qu'«*un processus de comparaison continu peut aider à opter pour les meilleures alternatives parmi plusieurs en compétition*» (36), alors, le *lobbying* favorise l'élaboration d'une politique étrangère plus créative grâce à l'injection d'idées nouvelles.

(34) Yossi SHAIN, *op. cit.*, p. 209.

(35) Entretien de l'auteur, Washington, 2006.

(36) David L. SHAPIRO, *op. cit.*, p. 138.

Action qui nuit au système

La plupart des critiques des groupes d'intérêts ethniques se résument par ces deux points : les membres de ces groupes manquent de loyauté par rapport à leur pays d'accueil ; les positions résultant de ce processus finissent par protéger quelques intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général.

Sur le premier point, l'activité des groupes d'intérêts ethniques est souvent associée à une loyauté ambiguë envers les Etats-Unis. Beaucoup s'interrogent sur la capacité à militer pour les intérêts d'un pays étranger sans trahir son pays d'accueil. Les fréquents scandales renforcent l'impression publique que le *lobbying* perpétue une culture endémique de gains personnels et de trahison. 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. En 2005, deux employés de l'AIPAC, l'ancien directeur politique Steven Rosen et un expert de l'Iran Keith Wiessman, ont été mis en examen pour avoir transmis des informations classifiées au gouvernement israélien. Un groupe ethnique confronté à une hostilité totale du public américain ne peut survivre. Les Allemands-Américains, anciennement bien organisés, ont ainsi pratiquement disparu de la scène politique au cours de la Seconde Guerre mondiale. Afin de retrouver la confiance du public, les Américains à trait d'union soulignent souvent leur allégeance à l'Etat américain : les *leaders* de la communauté juive-américaine distinguent régulièrement leur «*affection profonde pour Israël*» de leur «*loyauté envers les Etats-Unis*» (37) ; même les immigrés illégaux ont défilé avec des drapeaux américains au cours de l'été 2006, tandis qu'ils protestaient en faveur de leurs droits, afin de montrer leur acceptation de la culture de leur pays d'accueil.

Une autre préoccupation des critiques des groupes d'intérêt de politique étrangère est que leur action va empêcher l'élaboration d'une «bonne» politique étrangère. Hans Morgenthau a expliqué en 1951 qu'il ne relevait pas seulement d'un «*devoir politique mais d'un devoir moral pour une nation que de suivre, dans ses rapports avec les autres nations, une seule étoile guide, un seul standard de pensée, une seule règle d'action : l'intérêt national*» (38). Or, la présence d'un système de défense des intérêts particuliers, tel que le *lobbying*, peut entrer en contradiction avec cette recommandation. S'il est vrai que la menace soviétique influençait les prises de décisions américaines à l'étranger, la fin de la Guerre froide a brouillé les pistes en laissant une politique étrangère sans objectif national majeur à poursuivre. Au cours des années 1990, de nombreux experts, comme James Schlesinger ou Samuel

(37) Entretien de l'auteur, Washington, 2005.

(38) HANS MORGENTHAU, *In Defense of the National Interest*, Alfred A. Knopf, New York, 1951, pp. 38-39.

Huntington (39) s'inquiètent 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 poursuivie par l'administration.

Si les attaques terroristes du 11 septembre 2001, en réintroduisant le poids d'une grave menace sur l'Amérique, ont également rendu à nouveau pertinente l'idée d'un intérêt national supérieur aux intérêts particuliers, il convient de garder à l'esprit qu'«*il n'y a pas d'absolu en matière [d'intérêt national]*» (40). Le *lobby* pro-palestinien ATFP a compris la malléabilité du concept d'intérêt national : «*un des facteurs cruciaux de réussite des autres ordres du jour nationaux et des autres groupes ethniques américains, parvenus à influencer la politique étrangère en faveur de leurs positions, a été de mettre l'emphase sur la nature patriotique de leur lobbying. [...] La première question à laquelle tous les Américains veulent répondre est : en quoi cela est-il important pour mon pays? Malheureusement, les Palestiniens-Américains et leurs soutiens se sont révélés exceptionnellement mauvais pour articuler une réponse à cette question et en général ne cherchent même pas à en apporter une*» (41). C'est pourquoi ATFP recommande, sur son site Internet, de s'appliquer à démontrer en quoi l'amélioration du sort des Palestiniens entrent dans le cadre de l'intérêt national américain.

Les *lobbies* ethniques peuvent s'inspirer de documents tels que la National Security Strategy pour justifier leurs positions. Tandis que les groupes pro-Israéliens et pro-indiens s'attacheront à souligner les intérêts américains à être alliés à des démocraties partenaires de la lutte antiterroriste, les groupes pro-palestiniens et pro-pakistanaïns insisteront sur l'importance de l'aide à un pays musulman ou d'une paix juste au Proche-Orient. Tant que les intérêts vitaux ne sont pas concernés, le reste relève du choix politique.

Actions ambiguës

Trois autres ambiguïtés du *lobbying* ethnique en politique étrangère méritent d'être soulignées.

Cet activisme des minorités contribue à pérenniser des situations absurdes. Le cas de Cuba est un exemple des plus frappants. Il est principalement la conséquence d'une technique de *lobbying* qui consiste à protéger systématiquement le candidat sortant, quel que soit son parti – un *lobby* ne soutient pas un candidat sur ses promesses mais sur son bilan, ce qui assure une meilleure efficacité. Le système favorise donc les législateurs qui sou-

(39) Cf. James SCHLESINGER, «Fragmentation and hubris : a shaky basis for American leadership», *The National Interest*, n° 49, aut. 1997, pp. 3-9; Samuel P. HUNTINGTON, «The erosion of American national interests», *Foreign Affairs*, sept.-oct. 1997, pp. 28-49.

(40) Justin VAÏSSE, «Les lobbies ne font pas leurs lois», *Libération*, 13 avril 2006.

(41) Site Internet www.americantaskforce.org/.

tiennent systématiquement les mêmes causes, empêchant le renouvellement des positions.

Le *lobbying* ethnique tend également à reproduire aux Etats-Unis la version politique des conflits existants au-delà des frontières américaines. Aminah Mohammad-Arif regrette les conséquences néfastes du «*jeu à somme nulle*» (42) qu'ont entrepris les groupes pro-indiens et pro-pakistanaï, consistant autant à défendre ses positions qu'à détruire celle de l'adversaire, stigmatisant un peu plus un conflit déjà douloureux. De même, la prédominance des groupes pro-israéliens sur la scène américaine est souvent utilisée comme argument politique contre les Etats-Unis par les pays arabes.

Enfin, les *lobbies* ethniques posent parfois problème au pays d'affiliation lui-même. Etant donné que le pays d'affiliation ne contrôle pas ses diasporas, celui-là se retrouve parfois en porte-à-faux avec les positions adoptées. En 2006, suite à la victoire électorale du Hamas, le Congrès a par exemple adopté le Palestinian Anti-Terrorism Act, un texte si contraignant que de nombreux Israéliens et Juifs-Américains se sont insurgés contre, dénonçant son manque de flexibilité. En novembre 2006, au cours d'un déjeuner-débat, Yossi Beilin, ancien ministre de la Justice israélien et négociateur des accords d'Oslo et de Genève, implorait le Congrès américain de ne pas «*être plus à droite que la droite israélienne*» en adoptant des résolutions ou en signant des lettres qui limitent les marges de manœuvres de négociation pour la paix (43).

* *
*

Le *lobbying* ethnique prend tout son sens dans un pays pluraliste et décentralisé comme les Etats-Unis, où il prend des formes diverses pour répondre à un besoin des diasporas de s'exprimer politiquement. Pour jouer le jeu du *lobbying*, les groupes sont obligés d'en respecter les règles : s'intégrer à la société américaine, respecter les réglementations en place, adapter son sujet au public américain. Le *lobbying* ethnique aux Etats-Unis est donc un exercice essentiellement national et démocratique.

Cela étant, cet activisme des minorités ethniques suscite toujours des inquiétudes, du fait des risques de scandales financiers, de double allégeance, de trahison et de nuisance à l'intérêt national. Toutefois, l'impact de ces groupes d'intérêt ethniques continuent de dépendre de deux facteurs : le contexte international et la volonté des gouvernants de les laisser faire.

(42) Amina MOHAMMAD-ARIF, *op. cit.*

(43) Yossi BEILIN / G. AL-OMARI, «*Is it all over? Paths back to an Israeli-Palestinian peace process*», conférence, The Century Foundation, 10 nov. 2006, disponible sur le site Internet www.tcf.org.

Pour ce qui est du contexte international, ce sont le niveau et l'origine de la menace qui déterminent en grande partie si un groupe ethnique reste prépondérant. L'AIPAC perdure au centre de l'action et de la controverse car Israël l'est aussi au sein du Moyen-Orient. Bien que peu structurés encore, les Hispaniques font l'objet de toutes les attentions depuis qu'ils représentent la première minorité ethnique d'Amérique. Les causes est-européennes sont, elles, en perte de vitesse depuis l'entrée de leurs pays d'origine dans l'OTAN et l'UE.

En ce qui concerne l'impact sur la scène politique nationale, il convient de souligner que ni les groupes d'intérêt, ni même l'opinion publique ne sont tout puissants au Congrès ou dans l'administration. Norman Ornstein explique ainsi que le Congrès «*n'a pas été créé pour simplement refléter l'opinion publique*», mais pour être «*un organe délibératoire*» (44). En pratique, les législateurs entretiennent un double discours : s'ils s'insurgent régulièrement contre les «*intérêts particuliers*», sujet particulièrement prisé en campagne électorale, ils font peu pour réformer un système qui leur profite financièrement. Quant à l'administration, elle sait instrumentaliser les *lobbies* à bon escient. En somme, il n'existe pas de «*causalité mécanique entre les préférences formulées par les électeurs et les positions finalement adoptées par leurs représentants en matière de politique étrangère*» (45). Un groupe ethnique n'a que l'influence que le gouvernement veut bien lui accorder.

(44) Norman J. ORNSTEIN, «Congress in the post-Cold War world», in D. YANKOLOVITCH / I. M. DESTLER (dir.), *Beyond the Beltway : Engaging the Public in US Foreign Policy*, The American Assembly / W.W. NORTON & Co, 1994, pp. 107-130.

(45) Daniel SABBAGH, «Les déterminants internes de la politique étrangère des Etats-Unis», 2001, pp. 135-161.