

Ethnicité et politique étrangère aux États-Unis : *E Pluribus Unum* ?

par Daniel Sabbagh et Justin Vaïsse

***Critique internationale* No. 11, printemps 2001**

YOSSI SHAIN

Marketing the American Creed Abroad. Diasporas in the US and their Homelands

Cambridge (UK), Cambridge University Press, 1999, 294 pages.

TONY SMITH

Foreign Attachments. The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy

Cambridge (Mass.) et Londres, Harvard University Press, 2000, 190 pages.

En 1997, deux articles assez provocateurs, l'un de Samuel Huntington¹, l'autre de l'ancien Secrétaire à la Défense James Schlesinger², entreprenaient de dénoncer l'influence délétère que la fragmentation actuelle de la population américaine en un nombre croissant de « communautés » définies sur une base ethno-raciale exercerait sur la politique extérieure des États-Unis. La critique de Huntington, en particulier, reposait ouvertement sur un postulat culturaliste : c'est de l'identité américaine que découlerait quasi-naturellement la définition de l'intérêt national, et cette identité, qui procéderait de l'adhésion à des principes politiques et constitutionnels mais aussi d'une culture commune, se trouverait menacée dans ses fondements par le défaut d'assimilation des nouveaux immigrants d'origine non européenne. En effet, ces derniers, grâce aux progrès des télécommunications et à l'abaissement du coût des transports, seraient en mesure d'entretenir avec leur pays d'origine des liens de plus en plus étroits, ce à quoi l'idéologie multiculturaliste aujourd'hui dominante dans la

¹ Samuel P. Huntington, « The erosion of American national interests », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 1997, pp. 28-49.

² James Schlesinger, « Fragmentation and hubris : A shaky basis for American leadership », *The National Interest*, automne 1997, n° 49, pp. 3-9.

culture publique américaine les encouragerait par ailleurs. Dans la mesure où ces liens tendraient désormais à occuper une position privilégiée par rapport à leur allégeance à l'égard de leur pays d'accueil, l'accroissement de l'hétérogénéité ethno-raciale de la population américaine – conséquence de la législation sur l'immigration adoptée en 1965³ – se révélerait préjudiciable à l'intérêt national des États-Unis. Ce dernier serait ainsi subordonné, depuis la fin de la Guerre froide et la disparition de la menace soviétique, à une myriade d'intérêts particuliers de nature sub- ou transnationale.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la publication, à un an d'intervalle, des ouvrages de Yossi Shain et de Tony Smith, qui, de par l'ampleur du domaine étudié et les conclusions opposées auxquelles parviennent les deux auteurs, définissent le cadre à l'intérieur duquel – ou par rapport auquel – devront se situer les recherches futures⁴. Pour résumer, alors que Shain souligne les vertus du *lobbying* ethnique, Smith demeure plutôt méfiant à son endroit et s'efforce de définir une position médiane, laissant sur sa droite le nationalisme plus affirmé de Huntington.

Les efforts entrepris par des groupes d'intérêt fondés sur une communauté d'origine nationale, de religion ou d'appartenance « raciale » pour influencer la politique extérieure des États-Unis ne constituent pas, en eux-mêmes, un phénomène nouveau. Shain et Smith rappellent plusieurs précédents historiques : la série de raids lancés en 1866 et 1870 contre le territoire canadien par des vétérans des troupes de l'Union d'origine irlandaise, dans l'espoir (déçu) de déclencher une guerre entre les États-Unis et la Grande-Bretagne qui conduirait à l'indépendance de leur pays natal – et ce avec l'accord tacite du président Andrew Johnson, soucieux de s'assurer le

³ Celle-ci a supprimé le système de quotas par origine nationale instauré par les lois de 1921 et 1924 afin de restreindre l'immigration à sa composante européenne et protestante et a suscité en particulier une augmentation considérable du nombre d'immigrants originaires d'Asie ; voir Denis Lacorne, *La Crise de l'identité américaine*, Paris, Fayard, 1997, pp. 169-176.

⁴ Les études spécifiquement consacrées au rapport entre ethnicité et politique étrangère aux États-Unis (et non limitées à l'analyse d'un cas précis) sont rares. Voir néanmoins Alexander Deconde, *Ethnicity, Race and American Foreign Policy*, Boston, Northeastern University Press, 1992 ; Mohammed E. Ahriri (dir.), *Ethnic Groups and United States Foreign Policy*, Westport, Greenwood, 1985. Yossi Shain est l'auteur de *The Frontier of Loyalty : Political Exiles in the Age of the Nation-State*, Middletown (Conn.), Wesleyan University Press, 1989. Quant à Tony Smith, son précédent ouvrage

soutien de l'électorat irlandais dans l'État de New York ; la mobilisation massive des Américains d'origine tchèque et slovaque en vue de la constitution de la Tchécoslovaquie en État indépendant à l'issue de la Première Guerre mondiale ; ou encore l'influence exercée par les diverses associations juives sur l'adoption, en décembre 1974, de l'amendement Jackson-Vanick, qui subordonne l'octroi à l'URSS de la clause de la nation la plus favorisée à un assouplissement du régime d'émigration des Juifs soviétiques. Le rôle joué par les pressions des élus noirs (Black Caucus) dans la décision prise par le président Clinton d'intervenir en Haïti pour rétablir dans ses fonctions le président Jean-Bertrand Aristide (octobre 1994), la contribution de plusieurs groupements d'Américains d'origine irlandaise à la récente accélération du processus de paix en Irlande du Nord et l'importance qu'a pu avoir la présence aux États-Unis d'un électorat d'ascendance tchèque, hongroise et polonaise dans l'élargissement rapide de l'OTAN à ces trois pays ne marquent donc pas une rupture radicale par rapport à la période antérieure.

Ce qui est nouveau, en revanche, et les deux auteurs s'accordent globalement sur ce point, c'est l'accroissement sensible de l'influence du facteur « ethnique » dans la politique étrangère, du fait notamment de la valorisation d'une certaine forme de pluralisme, qui confère à l'expression des différences communautaires dans l'espace public une légitimité nouvelle⁵. C'est à partir de ce constat que Tony Smith développe son propos, dont l'orientation est à la fois descriptive et – de manière peut-être un peu moins convaincante – normative. En effet, les considérations générales sur les limites du multiculturalisme développées dans les premier et dernier chapitres de son livre, aussi justes soient-elles, n'apportent pas grand-chose de neuf à un débat déjà

avait pour titre *America's Mission : The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

⁵ L'« ethnicité » ici évoquée permet de regrouper dans une même catégorie d'analyse différentes *communautés d'identification* qui sont statistiquement minoritaires au sein de la population de référence et peuvent être définies en fonction aussi bien de l'origine nationale que de la religion ou de la « race », critères n'ayant pour point commun que d'être désormais parfaitement indépendants du statut de *citoyen* américain. Plus précisément, cette désignation englobante renvoie aux identités assignées [*ascribed*] « autour desquelles surgissent effectivement des formes de mobilisation collective orientées vers l'accomplissement d'objectifs politiques spécifiques » (Nathan Glazer, Daniel P. Moynihan, *Ethnicity : Theory and Experience*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1975, p. 18).

remarquablement fourni⁶. En revanche, l'entreprise de contextualisation historique engagée au chapitre II est, elle, brillamment menée à bien. L'auteur y distingue trois phases successives dans l'évolution du rapport entre ethnicité et politique étrangère : la diversité ethnique comme facteur favorable à une posture neutraliste et à un isolationnisme plus ou moins affirmé jusqu'aux années trente ; à l'engagement des États-Unis dans un combat fédérateur contre les visées dominatrices de l'Union soviétique pendant la Guerre froide ; enfin, à un éparpillement de l'action internationale de Washington à partir du début des années quatre-vingt-dix. Il en va de même pour l'analyse des moyens d'action et des différentes stratégies mises en œuvre par les lobbies ethniques pour peser sur le processus décisionnel (chapitre III). L'auteur examine notamment les cas de l'American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), dont l'influence demeure inégalée, de la Cuban American National Foundation constituée à l'instigation du gouvernement républicain de Ronald Reagan⁷ et présidée, jusqu'en 1997, par le très médiatique Jorge Mas Canosa, ou encore de l'association TransAfrica, lointain écho du panafricanisme d'un Marcus Garvey et d'un W.E.B. DuBois. Il en ressort que les trois piliers du *lobbying* ethnique sont le vote, c'est-à-dire la capacité d'orienter dans une direction déterminée les suffrages des membres du groupe dont l'organisation entend promouvoir les intérêts, le financement des campagnes électorales des candidats qui parviennent à s'attirer ses faveurs, et le travail continu de l'appareil organisationnel, qui s'efforce de mobiliser la communauté derrière certains objectifs, intervient auprès des élus du Congrès et noue des alliances avec d'autres groupes de pression. L'auteur a enfin le grand mérite d'amorcer l'exploration des différentes modalités d'interaction entre les deux caractéristiques essentielles de la société politique américaine que sont l'étendue peu commune de la *diversité ethnique* d'une part, celle du *pluralisme institutionnel* d'autre part, en suggérant notamment l'existence d'une corrélation entre le niveau d'influence atteint

⁶ Sur le multiculturalisme américain, voir en priorité David A. Hollinger, *Post-Ethnic America. Beyond Multiculturalism*, New York, Basic Books, 1995 (référence bizarrement absente des deux ouvrages ici examinés), ainsi que, du même auteur, « National Culture and Communities of Descent », *Reviews in American History*, 26, mars 1998, pp. 312-328.

par les groupes ethniques quant à la définition de la politique étrangère des États-Unis à l'égard de leur pays d'origine et le degré d'intervention dans le processus décisionnel d'un Congrès dont le domaine d'action s'est substantiellement élargi depuis le début des années soixante-dix.

L'ouvrage de Yossi Shain, politiste israélien longtemps professeur aux États-Unis et ayant lui-même fait l'expérience de cette pluralité d'appartenances dont il entreprend d'étudier les effets, se situe dans une perspective plus transnationale. Il analyse le rôle que jouent les communautés diasporiques dans la définition de la politique extérieure américaine, mais aussi dans l'évolution interne des deux sociétés mises en rapport par le fait migratoire : celle du pays d'accueil (*host country*) et celle de leurs pays d'origine (*homeland*). Le livre comprend à la fois des chapitres transversaux ambitieux et remarquablement maîtrisés (sur les antécédents historiques des phénomènes de mobilisation ethnique dans le domaine de la politique étrangère, sur le rôle positif joué par les diasporas dans les processus de démocratisation de leurs pays d'origine, voire dans leur accès à l'indépendance, comme le montre l'exemple slovaque) et des études de cas toujours instructives (les Mexicains-Américains, la multiplication des conflits entre Noirs et Juifs à partir de la seconde moitié des années soixante) et parfois véritablement novatrices (comme le chapitre sur le déclin du pan-arabisme et la montée en puissance de courants islamistes au sein du groupe des Américains d'origine arabe). Shain a également le mérite de mettre en évidence l'effet de réactivation exercé par les transitions démocratiques est-européennes sur la conscience d'appartenance communautaire des résidents américains originaires d'Europe orientale, dont certains sont revenus « au pays » afin de prendre part à la compétition électorale, munis pour cela d'un précieux atout : leur invulnérabilité au soupçon de collaboration passée avec les autorités communistes, qui pesait sur tout le personnel politique local.

⁷ Voir également Patrick J. Haney, 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, pp. 341-361.

C'est sur l'appréciation des effets structurels de cette « ethnicisation » de la politique étrangère américaine que les deux auteurs se séparent. En effet, Tony Smith, tout en prenant ses distances avec le culturalisme assez cru de Huntington, revient longuement sur certains des problèmes soulevés par ce dernier. Il s'interroge en particulier sur les risques qui, dans un contexte de crise, demeureraient associés à la « double allégeance » ressentie – et parfois revendiquée – par une partie des communautés diasporiques installées aux États-Unis. Comment admettre, par exemple, qu'un Arménien-Américain, qui bénéficie de tous les avantages associés au statut de citoyen de l'Union, qualifie les États-Unis de « terre d'accueil » (*host country*) et définisse l'Arménie comme sa « mère-patrie » (*homeland*) (ce que Yossi Shain, si l'on en juge d'après le titre de son ouvrage, semble tenir pour acquis) ? Certes, Tony Smith ne conteste pas que les identités communautaires puissent légitimement s'exprimer dans l'espace public. Mais ce ne peut être que dans certaines limites, du moins si l'on entend préserver la possibilité de définir un « intérêt national » non réductible à la simple juxtaposition des intérêts des différents groupes « ethniques ». Il est vrai que ces deux types de considérations – solidarité « ethnique » et primat de l'intérêt « national » (tel que perçu par l'auteur) – peuvent parfois donner lieu à des prescriptions convergentes, comme en témoignent l'élargissement de l'OTAN ou l'intervention en Haïti. Mais il n'en va pas nécessairement ainsi : Tony Smith en veut pour preuve la loi Helms-Burton, qui a fâché l'Amérique avec ses alliés sans résultat significatif, ou encore l'attitude de l'AIPAC réclamant l'alignement systématique de Washington sur les positions du gouvernement israélien, même lorsqu'elles sont manifestement contraires à la politique de la Maison Blanche (implantation de colonies dans les territoires occupés, par exemple). La prétention de ces groupes ethniques à monopoliser la définition de la politique étrangère des États-Unis vis-à-vis de leur terre ancestrale lui paraît en effet inadmissible.

Yossi Shain est beaucoup plus optimiste. Pour lui, le *lobbying* ethnique, que ce soit celui des diasporas les plus anciennement établies (Irlandais, Juifs, Arméniens...) ou celui des groupes d'installation plus récente (Cubains, Philippins, immigrants en provenance de la péninsule indochinoise...), est après tout une forme de participation démocratique, et dans un domaine dont la population américaine n'aurait que trop

tendance à se désintéresser. En outre, il exercerait une influence globalement bénéfique sur la politique étrangère des États-Unis. En effet, les groupes en question, pour rendre leur action à la fois légitime et efficace, seraient tenus de dépeindre la cause qu'ils entendent promouvoir comme conforme aux valeurs constitutives de la démocratie américaine et à la *doxa* des droits de l'homme – à l'image de ces associations juives présentant leur attachement à Israël comme une extension de leur allégeance première aux valeurs démocratiques incarnées par les États-Unis eux-mêmes. Or, à travers cette sorte de « figure imposée », les membres des collectivités ethniques ainsi mobilisées seraient conduits, à terme, à intérioriser ces valeurs. En effet, l'efficacité de leur action dépendrait non seulement de leur connaissance technique du fonctionnement du système politico-administratif des États-Unis et de ses rouages complexes, mais bien, dans une certaine mesure, de leur degré d'*imprégnation* par la culture politique américaine, qui conditionne leur capacité de manipulation stratégique des symboles communs. En outre, dans un second temps, ces groupes – ou leurs représentants proclamés – seraient ainsi en mesure de diffuser les valeurs en question dans leur pays d'origine. Grâce à ces nouveaux canaux d'influence, le rayonnement extérieur du modèle américain n'en serait donc que plus grand, et le gouvernement de Washington se trouverait lui-même amené, par contrecoup, à moduler davantage les politiques par lui mises en œuvre en fonction des principes fondateurs de la démocratie et de l'État de droit, désormais brandis par tous les acteurs sub-étatiques désireux d'influer sur l'action internationale du gouvernement américain.

En définitive, reste à signaler les quelques points sur lesquels ces deux ouvrages remarquables – et plus complémentaires qu'il n'y paraît – laissent un peu le lecteur sur sa faim.

Tout d'abord, aucun d'entre eux n'entreprend, à partir de l'analyse minutieuse d'une décision particulière de politique étrangère, d'évaluer le *poids relatif* de la variable ethnique, son impact effectif au regard d'autres facteurs d'influence : tâche extrêmement difficile, il est vrai. *Dans quelle mesure* l'action des groupes de pression constitués sur cette base contribue-t-elle véritablement à la délimitation du répertoire d'options disponibles, ou à l'identification de la solution optimale à l'intérieur de ce

dernier ? Plus précisément, les groupes en question ne détiennent-ils qu'un pouvoir de dissuasion, qui leur permettrait d'écarter indirectement certaines décisions, ou sont-ils bel et bien en mesure de contribuer *positivement* à la sélection de l'option finalement retenue ? L'efficacité variable des pressions exercées est-elle liée à la nature plus ou moins périphérique de l'enjeu au sujet duquel elles s'exercent, du point de vue de la société américaine dans son ensemble ? À l'étroitesse de l'objet de revendications ? Les deux ouvrages constituent une mine d'informations des plus précieuses pour tenter de répondre à ces questions, mais celles-ci n'y sont pas formulées de manière suffisamment explicite. Plus généralement, on peut regretter que les deux auteurs n'aient pas cherché à confronter leur démarche empirique aux différentes grilles d'analyse théoriques spécifiquement élaborées afin de rendre compte de l'imbrication des facteurs internes et externes dans les calculs décisionnels des responsables gouvernementaux en matière de politique étrangère, notamment celle proposée par Robert Putnam dans un article qui a fait date⁸.

En outre, il aurait sans doute été préférable que soit établie, dans les deux ouvrages, une distinction plus explicite entre la question de l'*impact* de l'hétérogénéité ethno-raciale de la population américaine sur la politique extérieure des États-Unis – impact qui ne correspond pas nécessairement à l'*intention* de l'une des collectivités en présence – et celle de l'*influence* délibérément exercée sur l'action internationale de Washington par certains groupes ethniques dotés d'une structure organisationnelle instituée à cette fin. Si l'on ne saurait reprocher aux deux auteurs de concentrer leur analyse sur le second de ces deux cas de figure, le premier aurait pu néanmoins donner lieu à des développements un peu plus substantiels. On peut notamment se demander si le choix du multilatéralisme intervenu à différents moments clés de l'histoire des États-Unis ne constitue pas, comme le suggère John Ruggie, un effet du caractère

⁸ Robert D. Putnam, « Diplomacy and domestic politics : The logic of two-level games », *International Organization*, 42, été 1988, pp. 427-460. L'idée principale de Putnam est que le rapport entre les contraintes internes et les contraintes externes qui pèsent sur l'action des autorités publiques en matière de politique extérieure consiste non pas en une *surimposition ponctuelle* des unes aux autres, mais en un jeu d'*interaction continue* entre deux espaces d'action stratégique dans lesquels les gouvernants se trouvent simultanément engagés. Pour une tentative assez convaincante d'application de ce modèle à l'analyse du rôle joué par les Cubains de Floride dans la définition de la politique des États-Unis vis-à-

« multiculturel » de la société américaine, qui marquerait la *transposition* au domaine des relations internationales d'un principe de « non-exclusion » initialement déterminé par la nécessité de garantir la coexistence de différentes communautés dans un même espace politique⁹. Pour revenir au XIX^e siècle, on peut songer aussi au rôle décisif du problème noir dans la décision du gouvernement américain de ne pas reconnaître la république haïtienne à son début, d'acquérir le Liberia afin d'en faire un foyer d'immigration pour les anciens esclaves, ou de renoncer à l'annexion de Cuba – un temps envisagée – pour ne pas avoir à accorder la citoyenneté à une population réputée inassimilable en raison de sa couleur de peau. C'est ici le *fait* de l'hétérogénéité ethno-raciale caractéristique de la population américaine et les *représentations* – alors négatives – qui lui sont associées qui détermine la politique finalement suivie par les autorités gouvernementales, et non les pressions exercées par l'un ou l'autre des groupes en présence.

Enfin, les deux auteurs écartent un peu vite les interrogations que suscite nécessairement une démarche rassemblant dans un même cadre d'analyse des groupes dont les trajectoires historiques sont parfois très diverses. En ce qui concerne les Noirs américains en particulier, auxquels Tony Smith se réfère en usant indifféremment des notions de « race » et d'« ethnicité » (pp. 36-37) et que Yossi Shain n'hésite pas à qualifier de « diaspora » (p. 52) – ce qui, dans les deux cas, est pour le moins discutable –, on peut à bon droit se demander si leur engagement contre l'apartheid en Afrique du Sud ne fait pas apparaître un processus véritablement *singulier* : l'assimilation d'un enjeu externe (la détermination de la politique à suivre à l'égard d'un État caractérisé par une discrimination raciale institutionnalisée) à un référent

vis de La Havane, voir William LeoGrande, « From Havana to Miami : US Cuba policy as a two-level game », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40 (1), printemps 1998, pp. 67-86.

⁹ John Ruggie, « 'Third try at world order' ? America and multilateralism after the Cold War », *Political Science Quarterly*, 109 (4), 1994, pp. 553-570 ; « The past as prologue ? Interests, identity, and American foreign policy », *International Security*, printemps 1997, pp. 89-125. L'argument de Ruggie est quelque peu affaibli par le fait que, dans l'ordre interne, ce principe de non-discrimination entre les différents groupes définis sur une base ethno-raciale ne s'est véritablement imposé qu'au milieu du vingtième siècle. Pour plus de détails, voir Rogers M. Smith, *Civic Ideals. Conflicting Visions of Citizenship in US History*, New Haven, Yale University Press, 1997 ; Rogers M. Smith et Philip Klinkner, *The Unsteady March. The Rise and Decline of Racial Equality*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

interne hautement mobilisateur (le souvenir glorieux du *Civil Rights Movement* et la conscience de l'inachèvement du projet dont il était porteur aux États-Unis même), le premier étant manifestement conçu comme le prolongement symbolique du second. Quoi qu'il en soit, la question du rapport entre la spécificité objective de la situation interne des Noirs américains d'une part, les objectifs et les modalités de leur activité de *lobbying* dans le domaine de la politique extérieure d'autre part, aurait mérité d'être posée plus clairement.

En dépit de ces réserves, il ne fait pas de doute que les livres de Shain et de Smith constituent d'ores et déjà des ouvrages de référence, qui non seulement offrent une contribution précieuse au débat sur les déterminants internes de la politique étrangère américaine, mais devraient également retenir l'attention des politistes et des historiens plus spécialement intéressés par le multiculturalisme américain et ses prolongements.

Daniel Sabbagh est chercheur au CERI. Il est l'auteur de *L'affirmative action aux États-Unis. Construction juridique et enjeux politiques des dispositifs de lutte contre l'inégalité et la discrimination raciales*, thèse, Institut d'études politiques de Paris, 2000. E-mail : sabbagh@ceri-sciences-po.org

Justin Vaïsse est historien. Il est l'auteur, avec Pierre Melandri, de *L'Empire du milieu. Les États-Unis et le monde après la guerre froide*, Paris, Odile Jacob, 2001. E-mail : justin@vaisse.net