

## La grand-mère patrie

### La communauté noire et la politique africaine des États-Unis

*« Il arrive souvent que des Anglais exécutent isolément de très grandes choses, tandis qu'il n'est guère de si petite entreprise pour laquelle les Américains ne s'unissent. Il est évident que les premiers considèrent l'association comme un puissant moyen d'action ; mais les autres semblent y voir le seul moyen qu'ils aient d'agir. »*

Alexis de Tocqueville (1)

**L**ES groupes de pression (*lobbies*) existent depuis toujours aux États-Unis. Comme le note un observateur américain : « Faire pression est aussi vieux que légiférer et les groupes de pression sont aussi vieux que la politique (2). Le phénomène du lobby, pour n'être pas inconnu dans d'autres parties du monde, est probablement plus fort aux États-Unis que dans d'autres démocraties occidentales. Mais il y a deux types de lobby étranger : certaines nations (l'Afrique du Sud, par exemple) peuvent disposer d'un groupe de pression « pur » qui emploie et rémunère des représentants américains dont les ancêtres ne viennent pas nécessairement de la nation en question ; en revanche, les anciens ressortissants de telle ou telle nation — ou continent,

(1) A. de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, vol. II, Paris, Gallimard, 1961, p. 114.

(2) K. Schriftgeisser, *The lobbyists*, Boston, Little and Brown, 1951, p. 3.

pour les Afro-Américains — établis aux États-Unis peuvent s'organiser pour défendre les intérêts de leur pays d'origine, sans nécessairement (tels les Arméniens) avoir le soutien d'une quelconque puissance étrangère. Comme le note le sénateur républicain du Maryland, Charles Mathias, dans le temps où les États-Unis, de petit pays, devenaient puissance mondiale, ils se transformaient « d'une société essentiellement anglo-saxonne en un *pot-pourri*\* de cultures et de groupes ethniques divers et très partiellement absorbés. Dans ces conditions nouvelles, les Présidents, de Wilson à Carter, se sont trouvés confrontés au dilemme (comme ce sera le cas de Reagan...) de citoyens qui associent leur loyauté à l'Amérique à des liens d'affection pour tel ou tel pays étranger » (3). On retrouve ainsi toutes les ambiguïtés du *melting-pot*, toute la dualité fondamentale des États-Unis. Il est en effet surprenant que se maintienne chez les Américains un tel sentiment « pré-national », une sorte d'allégeance à la « grand-mère patrie », dans une société où le nationalisme est si chatouilleux, la fidélité à la nation si vantée, le sentiment d'appartenance aux États-Unis tant inculqué que l'on risque vite d'être soupçonné de ne pas être un *real American*. C'est ce qui arrivera aux Americano-Allemands, que l'on craignait plus proches de l'Allemagne que des États-Unis lors du premier conflit mondial, voire aux Americano-Irlandais dont les sentiments anti-britanniques étaient censés l'emporter sur leur loyauté américaine, et surtout aux Americano-Japonais, à l'égard desquels le soupçon fut tel, lors de la seconde guerre mondiale, qu'ils furent chassés des villes (et spoliés de leurs biens) pour être regroupés et internés dans des camps de surveillance sur ordre du président Roosevelt.

### La tentation du retour en Afrique

C'est donc en tant que groupe de pression américain que nous envisagerons les tentatives de la communauté noire pour influencer la politique africaine des États-Unis. Les Noirs eux-mêmes sont divisés quant à l'ancienneté de leurs efforts en ce sens. Pour Andrew Young, ancien ambassadeur des États-Unis à l'ONU et actuellement maire d'Atlanta, « plusieurs facteurs ont émergé qui ont radicalement altéré l'équation Afrique-Amérique et qui continueront à influencer les événements et la politique de la décennie à venir... Le premier facteur a été l'émergence aux États-Unis depuis 1975 d'un nouveau public (*constituency*) pour les affaires afro-américaines, issu d'une fusion entre organisations pour les droits civiques, jeunes cadres noirs, groupes religieux, quelques

\* En français dans le texte.

(3) C. McM. Mathias, « Ethnic groups

and foreign policy », *Foreign Affairs*, été 1981, p. 977.

syndicats, étudiants et groupes opposés à la guerre du Vietnam » (4). Chronologiquement, Andrew Young ne va sans doute pas assez loin en faisant remonter à 1975 un intérêt des Noirs pour l'Afrique, comme vont probablement trop loin ceux qui, comme Hershelle Sullivan Challenor (5) ou Henry F. Jackson (6), estiment que « les racines de l'actuel engagement des Noirs à l'égard de la politique africaine des États-Unis peuvent être retracées presque jusqu'au début de la République américaine, quand fut créée, le 1<sup>er</sup> janvier 1817, l'American Society for the Colonization of Free People of Color of the United States, plus généralement connue sous le nom de American Colonization Society, dont le but était de transporter certaines catégories de Noirs dans leur patrie d'origine (7).

En fait, considérer cette entreprise comme la première tentative noire pour influencer la politique américaine en Afrique nous semble inexact, et à un double titre. D'une part, il ne s'agissait pas d'une tentative *noire* mais d'un projet *blanc* auquel se sont associés quelques Noirs. La communauté noire a toujours été très divisée sur les projets de rapatriement. Marcus Garvey, avec son mouvement Back to Africa, réussira à enfiévrer l'imagination d'une part importante de la population noire mais s'aliénera la plupart des responsables et des intellectuels noirs qui, dans les Églises, les écoles, la presse et les organisations, s'opposeront vigoureusement à son projet (8). C'est qu'en effet, pour beaucoup de Noirs, notamment pour les intellectuels, la « colonisation » est une idée blanche : « la signification réelle des plans de colonisation se trouve dans la conception du Noir comme un mal dont il faut se débarrasser » (9). Il n'empêche que certains Noirs, parmi les plus éminents (et parfois les plus opposés au « retour en Afrique »), renonceront, tels W.E.B. Du Bois et Stokeley Carmichael, à influencer des États-Unis la politique américaine et préfé-

(4) A. Young, « The United States and Africa : victory for diplomacy », *Foreign Affairs*, (America in the world 1980), 59 (3), 1981, pp. 649 et 651.

(5) H.S. Challenor, « The influence of Black Americans on US foreign policy toward Africa », in Said (AA) ed., *Ethnicity and US foreign policy*, New York, Praeger, 1981, pp. 143-181.

(6) H.F. Jackson, *From the Congo to Soweto : US foreign policy toward Africa since 1960*, New York, Williams Morrow & Co., 1983, p. 324.

(7) *Ibid.*, p. 126. Tocqueville parle de cette American Colonization Society qui « en 1820 parvint à fonder en Afrique, par le 7<sup>e</sup> degré de latitude nord, un établissement auquel elle donna le nom de Liberia... En douze ans, la Société de colonisa-

tion des Noirs a transporté 2 500 Nègres en Afrique. Pendant le même espace de temps, il en naissait environ 750 000 dans les États-Unis ». (*De la démocratie...*, vol. 1, p. 375). Et le grand abolitionniste William Lloyd Garrison montrera qu'à cette époque, plus de Noirs sont importés illégalement aux États-Unis chaque année que la société n'en renverra en Afrique durant toute son existence. In G. Myrdal, *An American dilemma : the Negro problem and modern democracy*, vol. 2, New York, Harper & Row, 1969, p. 806.

(8) *Ibid.*, pp. 746 et suiv.

(9) R. Bunche, « Memorandum on conceptions and ideologies of the Negro problem », p. 55. Essai préparé pour *An American dilemma*, cité p. 805.

reront agir en Afrique même, dans une perspective panafricaniste.

D'autre part, au XIX<sup>e</sup> siècle, les États-Unis n'ont pas de politique africaine. Ils ne s'intéressent guère au Libéria, dont ils mettront près de vingt ans à reconnaître l'indépendance et auquel ils n'apporteront aucune assistance économique ou militaire lors, par exemple, de l'invasion anglaise de 1885 (10). Le reste du continent ne saurait mieux se porter que sous la tutelle européenne : « A la conférence de Berlin de 1884-1885, les États-Unis manifestent leur indifférence à l'égard de l'Afrique en se contentant d'obtenir des nations européennes présentes l'assurance que les Noirs seront humainement traités et que les colonies resteront accessibles au commerce américain après la partition » (11).

### Le rôle de W.E.B. Du Bois

En fait il faut attendre le XX<sup>e</sup> siècle et W.E.B. Du Bois pour voir se développer la première tentative noire pour influencer — voire créer — une politique américaine en Afrique, pour lier le problème noir aux États-Unis au problème noir dans le monde. Dès 1903, Du Bois avait donné l'avertissement suivant : « Le problème du XX<sup>e</sup> siècle est le problème de la ligne de couleur — des relations entre races plus claires et races plus foncées en Asie, en Afrique et en Amérique » (12). Avec l'organisation des premiers congrès panafricains (le premier est à Londres en 1911 et se réunit comme *First World Races Congress*) et l'intérêt de plus en plus grand porté à l'Afrique par *The Crisis* (revue de la NAACP qu'il dirige) (13), Du Bois « cherche délibérément à atténuer l'hégémonie coloniale sur l'Afrique par le biais de la politique américaine... [A la conférence de Versailles] il exige que les États-Unis et leurs alliés européens adoptent des lois pour protéger les intérêts raciaux, économiques et politiques des Africains, lois dont l'application serait contrôlée par la SDN... Fondamentalement, Du Bois propose une solution intermédiaire entre le colonialisme et l'indépendance » (14).

Sera-t-il entendu ? Dans la communauté noire, il est indubitable qu'une vision de l'Afrique différente de celle propagée par les missionnaires noirs de la fin du XIX<sup>e</sup> (qui étaient fort imbus de leur mission « civilisatrice ») prend racine, plus panafricaniste et

(10) H.S. Challenor, *art. cit.*, p. 147.

(11) M. Nzuwah, W. King, « Afro-Americans and US policy toward Africa : an overview », *Journal of Southern African Affairs*, avr. 1977, p. 237.

(12) W.E.B. Du Bois, *The souls of black folks : essays and sketches*, Chicago, Mc Clurg & Co., 1903, p. 13.

(13) Cf. J.W. Ivy, « Traditional NAACP interest in Africa as reflected in the pages of *The Crisis* », *Présence africaine* (numéro spécial sur l'Afrique vue par les Noirs américains), 1958, pp. 229-246.

(14) H.F. Jackson, *op. cit.*, pp. 139-140.

anticolonialiste. La connaissance de l'Afrique devient plus réaliste et plus profonde et crée un sentiment de fierté pour l'Afrique, inexistant jusque-là. Ce second point peut être attribué non seulement au travail de Du Bois mais aussi à celui de Carter G. Woodson qui crée (en 1915) l'Association for the Study of Negro Life and History et (en 1926) la Negro History Week qui tient de multiples réunions dans tout le pays (15). Pour autant, on ne saurait dire qu'un mouvement de masse se développe : le vrai mouvement populaire de l'époque est la Universal Negro Improvement Association de Marcus Garvey ; mais, répétons-le, il ne nous semble pas qu'à ce propos on puisse parler d'un mouvement désireux en quoi que ce soit d'influencer une politique gouvernementale. Bien au contraire : dans son ensemble, ce que recherche la communauté noire, c'est une amélioration de son sort. Aux États-Unis, si c'est possible. En Afrique, pour ceux qui en ont définitivement perdu l'espoir. Rares sont les hommes qui établissent un lien politique entre l'Afrique et les États-Unis, qui estiment que ce qui se passe en un lieu peut influencer l'autre. Même la NAACP ne s'y lance qu'avec prudence à l'instigation de Du Bois : elle craint de nuire à la cause des Noirs américains aux États-Unis mêmes, en insistant démesurément sur les problèmes africains. Ainsi, après avoir estimé nécessaire de défendre la présence de Du Bois à Versailles, l'un des *field secretaries* de la NAACP, James Johnson, déclare au congrès annuel de 1919 : « L'intérêt principal de l'Association n'est pas pour l'Afrique et les Africains, mais pour l'Amérique et les Américains de couleur » (16).

Du Bois a-t-il eu plus de succès sur le plan politique ? Certes, d'après John Davis, le premier congrès panafricain de Paris (1919) « a probablement influencé la création du système des mandats » (17). Ce n'est pas négligeable ; ce n'est pas prouvé ; c'est peu. En fait, Du Bois et ses amis échouent totalement à ébranler le gouvernement américain (18). Ainsi, malgré une majorité de 7 sur 11, Wilson, alors président de séance, réussit, en exigeant l'unanimité, à faire éliminer du préambule de la SDN un article qui réclamait l'égalité de traitement pour tous les ressortissants des nations signataires « quelle que soit leur race ou leur nationalité ». De même, la délégation américaine soutient le mandat sud-africain sur le Sud-Ouest africain (Namibie).

(15) Cf. R.W. Logan, « The American negro's view of Africa », *Présence africaine*, 1958, p. 220.

(16) J.W. Johnson, « Africa at the peace table and the descendants of Africans in our American democracy », in H.S. Challenor, *art. cit.*, p. 178, note 45.

(17) J.A. Davis, « Black Americans and US policy toward Africa », *Journal of International Affairs*, 2, 1969, p. 240.

(18) Cette information et les suivantes sont pour l'essentiel tirées de H.S. Challenor, *art. cit.*, pp. 151-152.

## Intérêt africain sans politique africaine

Au total, entre les deux guerres mondiales, le gouvernement américain n'a toujours pas de politique africaine et n'en aura pas de fait, sauf à qualifier de politique globale les maigres relations (économiques et politiques) qui s'établissent à l'occasion, suivant les moments, avec tel ou tel État africain (et notamment le Libéria, l'Éthiopie et l'Afrique du Sud). Il faudra attendre les indépendances africaines pour que les États-Unis commencent réellement à s'intéresser à l'Afrique. Le rapport du vice-président Nixon, après un voyage africain, sera sans doute une sorte de détonateur : « Le rapport précisait que l'Afrique était au bord de changements énormes (*tremendous*) et que les États-Unis devaient s'y préparer » (19). Il faut attendre 1958 pour qu'à la demande du président Eisenhower, le Congrès établisse au sein du Département d'État un Bureau of African Affairs indépendant, dirigé par un Assistant Secretary of State (20).

Mais c'est le président Kennedy qui, le premier, tente de mettre en place les prémisses d'une politique africaine digne de ce nom. Ce sont les événements du Congo qui l'y poussent, plus, nous semble-t-il, que le poids de l'électorat noir dans sa victoire de 1960 sur M. Nixon. Quelles que soient les péripéties exactes de l'intervention américaine au Congo, celle-ci répond à trois objectifs :

1. préserver les intérêts occidentaux en Afrique, quitte à remplacer un allié défaillant (c'est le cas de la Belgique qui est incapable de maintenir un minimum de liens avec son ancienne colonie devenue indépendante) ;
2. pour cela, trouver sur place des alliés pro-occidentaux que l'on soutient et dont on renforce autant que possible le pouvoir par une aide militaire et économique ;
3. empêcher ainsi le péril suprême, autrement dit l'implantation des Soviétiques. C'est là l'objectif essentiel, comme le montre une étude commandée par John Kennedy et désormais publique : « L'Afrique est probablement le plus grand terrain de manœuvre dans la concurrence mondiale entre le bloc [communiste] et le monde non communiste » (21).

Mais est-ce là une politique africaine ? Ou est-ce plutôt une politique soviétique dont l'Afrique n'est qu'un des champs de

(19) M. Nzuwah, W. King, *art. cit.*, p. 239.

(20) Jusqu'en 1943, aucun organe du Département d'État ne traitait des affaires africaines ; en 1943, un African Office est créé au sein de la Near Eastern Affairs Division ; en 1956 est mis en place un Office of African Affairs, semi-autonome,

dirigé par un Deputy Assistant Secretary of State.

(21) Cité par E. Lockwood, « The future of the Carter policy toward Southern Africa », in R. Lemarchand ed., *American policy in Southern Africa*, Washington, DC, University Press of America, 1978, p. 436.

bataille ? Il nous paraît que le second terme de l'alternative est le bon car il explique mieux la continuité de la politique américaine en Afrique, que les gouvernements américains soient démocrates ou républicains, conservateurs ou progressistes : il n'y a pas *une* politique africaine, avec des objectifs déterminés et des méthodes adaptées ; il y a un adversaire principal — l'URSS — dont les actions supposées ou réelles (l'URSS manipule-t-elle tous les conflits, y compris en Afrique ?) impliquent une réaction américaine, sans continuité, au coup par coup. Mais il n'y a pas d'intérêt profond pour l'Afrique elle-même.

Et cette absence d'intérêt réel du gouvernement des États-Unis pour l'Afrique en tant que telle n'est-elle pas une des explications de l'incapacité de la communauté afro-américaine à influencer la politique africaine des États-Unis ? Comment, en effet, influencer une politique qui n'existe pas en tant que telle, qui n'est que le ricochet (provoquant plus ou moins de clapotis) d'une autre politique beaucoup plus essentielle ? Les Afro-Américains, d'ailleurs, ont d'autant moins de poids qu'ils s'intéressent à une entité — l'Afrique — composée de nations diverses dont les alliances chevauchent le conflit fondamental entre l'Est et l'Ouest, entre lesquels ils ne sauraient choisir.

### Fierté afro-américaine

L'ironie de la situation est que, parallèlement, la communauté noire s'intéresse de plus en plus à l'Afrique, qu'elle s'organise mieux pour tenter d'influencer la politique africaine et qu'elle réussit même à s'assurer des points d'appui qui devraient lui permettre d'être mieux entendue. Au fur et à mesure que les nations africaines deviennent indépendantes, les Noirs américains, jusque-là très réservés à l'égard de l'aide à l'étranger, y deviennent plus favorables, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de l'aide à l'Afrique. L'évolution commence sous la présidence d'Eisenhower et s'accroît sous celle de Kennedy : « Assez tôt sous la présidence de Kennedy, avec une accentuation vers le milieu des années soixante, lorsque l'ensemble de l'Afrique noire est devenu indépendant et demande une aide aux États-Unis, les Noirs américains qui expriment une opinion sont plus favorables à l'aide à l'étranger que les Blancs » (22). Certes, Alfred Hero montre dans cette analyse secondaire d'un ensemble de sondages (jusqu'à 1965) que les Noirs sont encore moins au courant de la politique étrangère en général et s'y intéressent moins que leurs concitoyens blancs. Mais, en 1979, une étude du Carnegie

(22) A.O. Hero Jr., « American Negroes and U.S. foreign policy : 1937-1967 », *Journal of Conflict Resolution*, mars 1969, p. 226.

Endowment for International Peace montre que « comparés aux Blancs, les Noirs montrent plus d'intérêt pour les relations internationales et un intérêt particulier pour l'Afrique, dégagé des stéréotypes négatifs sur les autochtones primitifs encore répandus dans la communauté blanche » (23). Cet intérêt accru pour la politique étrangère — notamment à l'égard de l'Afrique et particulièrement sous forme d'aide — procède d'une double évolution aux doubles interactions. L'indépendance nouvelle de l'Afrique provoque une solidarité et un sentiment de fierté chez les Afro-Américains, qui renforcent leur propre prise de conscience communautaire, non point créée mais exprimée publiquement depuis le début de la lutte pour les droits civiques entreprise en 1953 et qui s'amplifie par la suite. Et la préoccupation pour une aide demandée par l'Afrique va de pair avec l'aide apportée par l'Afrique à la lutte des Noirs américains. Ainsi, lors de la fondation de l'OUA en mai 1963 — après l'explosion d'une bombe à Birmingham qui tua trois petites filles noires — les participants à la conférence incluent dans leur communiqué final une lettre de protestation au président Kennedy (24). Et « lorsque les États africains nouvellement indépendants commencèrent à envoyer des diplomates à Washington et aux Nations Unies, les dirigeants noirs commencèrent à protester contre la discrimination dans les lieux publics » (25). Toute discrimination maintenue contre les citoyens américains mais suspendue en faveur des personnalités étrangères de même race devenait en effet difficile à contrôler sans incident (26).

### Les organisations noires

Grâce aux lois sur le droit de vote (Voting Rights Acts) adoptées à partir de 1965, le poids électoral de la communauté noire se fait mieux sentir — toutes proportions gardées. Et elle tente de l'utiliser pour influencer davantage la politique américaine. A l'intérieur, avant toute chose. Mais aussi à l'extérieur, et notamment en direction de l'Afrique. Sur le plan législatif, ce sera le Black Congressional Caucus (regroupant tous les parlementaires noirs) qui, créé en 1969, prendra la tête des efforts pour influen-

(23) Cité in : *Black Americans and the shaping of US foreign policy*, Washington, DC; Joint Center for Political Studies, 1981, p. 7.

(24) In E.P. Skinner, « African, Afro-American, White American : a case of pride and prejudice », *Freedomways*, 1965, pp. 388-389.

(25) J.A. Davis, *art. cit.*, p. 244.

(26) L'Afrique du Sud, confrontée au même problème, commencera par nommer

les diplomates de couleur « Blancs d'honneur ». Cette qualité étant difficile à reconnaître sur le visage d'un client, il y eut de multiples incidents diplomatiques. L'Afrique du Sud préférera finalement intégrer les lieux publics « chics » (grands hôtels, restaurants de luxe, théâtres) par ailleurs peu fréquentés par les non-blancs sud-africains qui n'en ont guère les moyens.

cer la politique africaine des États-Unis, assurant en quelque sorte le relais des diverses organisations noires qui œuvrent en ce sens. Cela ne veut pas dire éliminer celles-ci ou les remplacer, mais s'appuyer sur elles, en coordonnant leurs entreprises et en assurant la transmission vers le pouvoir et la traduction législative des aspirations de la communauté — non sans provoquer des débats tactiques entre les diverses organisations, les groupes les plus « révolutionnaires » refusant des méthodes qui leur semblent par trop institutionnelles.

C'est qu'en effet le Black Caucus et les diverses organisations noires qui s'intéressent à l'Afrique empruntent à la tradition américaine les moyens d'influence les plus traditionnels. Ainsi, les législateurs noirs ont cherché à se renseigner à la source (missions sur place et participation aux conférences internationales) ; à renforcer leurs liens avec l'exécutif (consultations avec la présidence, les ministères et les agences fédérales) ; à intervenir devant les tribunaux pour faire annuler des décisions considérées comme illégales (par exemple, l'amendement Byrd de 1971 dont l'objectif était d'autoriser le gouvernement américain à ne plus respecter les décisions internationales de boycott visant notamment la Rhodésie) et à faire mieux connaître au public les problèmes africains par les processus législatifs les plus classiques (auditions de témoins devant les commissions spécialisées et propositions de loi notamment) (27).

Du côté des organisations, au-delà des actions propres à chaque groupe (qui, telle la NAACP, n'ont pas nécessairement pour objectif principal d'influencer la politique africaine), il y a la volonté de plus en plus nette de rassembler dans une association fédérative et exclusivement centrée sur l'Afrique les diverses organisations intéressées par les problèmes de ce continent. Ce sera d'abord l'American Society of African Culture, créée en 1956 et que les révélations de *Ramparts* (lié aux nationalistes afro-américains) montrant que l'AMSAC avait reçu (sans le savoir) des fonds de la CIA tuèrent en 1967. Composée essentiellement d'intellectuels et d'artistes, l'AMSAC (membre de la Société africaine de culture) veut étudier et faire connaître les civilisations africaines par des conférences, des expositions, des publications et des programmes d'échanges culturels (28). Vient ensuite une organisation plus politique, l'American Negro Leadership Conference on Africa (ANLCA), fondée en 1961 et qui cesse d'exister en 1967. Cette organisation regroupe la plupart des organisations noires (organisations pour les droits civiques, syndicats, organisations professionnelles, Églises). Son comité directeur comprend les

(27) Pour plus de détails, cf. J.C. Miller, « Black legislators and African-American relations, 1970-1975 », *Journal*

*of Black Studies*, déc. 1979, pp. 245-261.

(28) Cf. J.A. Davis, *art. cit.*, pp. 241-242.

plus connus des dirigeants noirs : A. Philip Randolph, Martin Luther King, James Farmer, Whitney Young, Roy Wilkins. A plusieurs reprises, l'ANLCA intervient pour influencer la politique présidentielle. Elle tente même de jouer les médiateurs dans le conflit nigérian (29). Considérant l'ANLCA comme trop élitiste, les nationalistes noirs fonderont en 1970 le Congress of African Peoples (CAP) qui cessera en fait d'exister vers 1974 lorsque son principal fondateur Imamu Baraka (LeRoi Jones) s'en désintéressera (30).

Les organisations noires, conscientes de la faiblesse qu'entraînent leurs inévitables oppositions (pourquoi une communauté aussi importante que la communauté noire serait-elle plus homogène que d'autres ?) tenteront à plusieurs reprises de s'unir. C'est ainsi qu'une National Black Political Convention se réunira à Gary (Indiana) en mars 1972 pour élaborer une plate-forme commune dont certains éléments concernent l'Afrique. Ils échoueront : « Cette coalition fragile s'avéra brève pour deux raisons principales. La presse déforma la réunion de Gary en insistant indûment sur des prises de position pro-arabes et en faveur du *busing*, relativement mineures dans l'ordre des priorités. Aucune de ces résolutions ne jouissait du soutien complet des élus noirs. De plus, certains des éléments radicaux de la coalition tentèrent de court-circuiter les élus pour manipuler le texte de la résolution finale » (31).

Conscients de la difficulté d'établir un lobby « tous azimuts » défendant l'ensemble des exigences, besoins et objectifs de la communauté noire, les responsables noirs tenteront d'établir des coalitions répondant à un but précis. Notons que les radicaux noirs ont alors beaucoup perdu de leur influence. Transafrica est ainsi fondé en septembre 1977 à l'initiative de la Black Leadership Conference de 1976 (32), dont le conseil d'administration est très représentatif (le président en est Richard Hatcher, maire de Gary).

Ayant un petit budget (33) et une structure administrative

(29) Cf. H.S. Challenor, *art. cit.*, pp. 162-163.

(30) *Ibid.*, p. 164.

(31) *Ibid.*, p. 166.

(32) Cette conférence, convoquée à l'initiative du Black Caucus, réunira des représentants de toutes les grandes organisations noires (NAACP, Urban League, PUSH, Southern Christian Leadership Conference), des intellectuels, des élus, des syndicalistes, des religieux, des hommes d'affaires. Outre un manifeste afro-américain sur l'Afrique du Sud qui aura quelque retentissement, la conférence se

déclare prête à mobiliser la communauté pour créer un lobby chargé d'influencer la politique africaine des États-Unis.

(33) Sa revue trimestrielle, *Transafrica Forum*, dont le premier numéro, sur les États-Unis et l'Afrique du Sud, a été publié à l'été 1982, reçoit cependant une aide de la Fondation Ford et de la Fondation Carnegie — ce qui n'est pas précisé par la revue. In F.A. Kornegay, *Washington and Africa: Reagan, Congress and an African affairs constituency in transition*, Washington, DC, Hatari, 1982, p. 26.

légère (34), Transafrica cherche surtout à créer un réseau de communication entre Noirs capables de faire pression sur Washington : « Avoir la capacité systématique, dans chaque circonscription électorale où plus de 10 % des habitants sont noirs, de transmettre l'opinion de la population au membre du Congrès, au Président ou au Secrétariat d'État » (35) et agir en liaison avec les organisations blanches ou noires intéressées par l'Afrique pour renforcer l'impact. C'est modeler très exactement ses méthodes sur celles du lobby pro-israélien (American-Israel Political Action Committee ou AIPAC). Est-ce réussir aussi bien ?

### Influence accrue mais faible

Certes, l'influence des Noirs est plus forte qu'elle n'a jamais été — mais elle demeure faible et il arrive trop fréquemment qu'un progrès soit suivi d'un recul. Ainsi, dans le service diplomatique, on peut dire qu'il n'y avait quasiment pas de diplomate de carrière noir en 1960. En 1978, les Noirs constituaient 1,5 % des *senior foreign service officers* et 4 % des *middle-level officers* (36). Mais ce chiffre réduit a même diminué sous M. Reagan. Aucun Noir n'a jamais été Assistant Secretary of State et l'on peut dire qu'à l'exception d'Andrew Young, représentant des États-Unis à l'ONU sous Jimmy Carter, aucun Noir n'a jamais détenu jusqu'à présent un poste majeur ni à la Maison Blanche, ni au Département d'État, ni au Conseil national de sécurité, principaux centres de décision en matière de politique extérieure.

Même la présence d'Andrew Young, qui donna beaucoup d'espoirs aux Noirs, procura à la communauté une influence plus illusoire que réelle. Bien que les déclarations sans ambiguïté de M. Young en faveur de la libération des Noirs en Afrique méridionale aient suscité de fortes controverses qui attirèrent l'attention de l'opinion américaine, elles n'ont pas changé grand chose au fond, sauf peut-être en Rhodésie. Elles ont eu pour principal effet de créer dans bon nombre de pays du Tiers monde un sentiment de confiance envers les États-Unis mais n'ont pas fait évoluer d'un iota la situation en Namibie ou en Afrique du Sud. On peut même se demander si la popularité d'Andrew Young n'était pas la raison principale de sa nomination par Jimmy Carter, celui-ci souhaitant améliorer les relations, fort détériorées sous Patrick Moynihan, des États-Unis avec les pays du Tiers monde à l'ONU. En effet, les possibilités pour Andrew Young de peser sur la décision en matière de politique africaine étaient très limitées.

(34) Son directeur est Randall Robinson, diplômé de la Harvard Law School et ancien adjoint de l'ancien représentant démocrate du Michigan, Charles Diggs.

(35) Randall Robinson, cité in H.F. Jackson, *op. cit.*, p. 125.

(36) *Ibid.*, p. 152.

Dès mai 1977 (alors que l'administration Carter est arrivée au pouvoir en janvier 1977), le vice-président Mondale reçoit « la pleine responsabilité de la formulation et du contrôle de la politique américaine à l'égard de l'Afrique et en particulier de l'Afrique du Sud » (37). D'après MM. Nzuwah et King, les réactions très négatives du Département d'État, du Congrès et de la presse devant les déclarations d'Andrew Young auraient provoqué la décision de Jimmy Carter. A partir de l'été 1978, Andrew Young n'intervient plus sur les questions africaines. Interrogé sur ce point, il déclare : « Je n'ai rien dit sur l'Afrique depuis six mois parce que tout va bien » (38). En août 1979, M. Young est finalement limogé dans des circonstances équivoques.

En somme, si on peut dire que la communauté noire est plus écoutée dans les divers lieux de pouvoir, on ne saurait pour autant affirmer qu'elle est mieux entendue. Tout au plus, au zénith de son influence que constitue la présence d'Andrew Young dans le gouvernement de Jimmy Carter, peut-on affirmer que cette communauté a une influence positive, parfois même importante mais jamais décisive ; pour la Rhodésie, c'est à Londres après tout, que se sont vraiment jouées les choses. Et il y a fallu l'influence conjuguée d'Andrew Young, du Black Caucus, de Transafrica, des Églises noires. Pour le reste, de l'Afrique du Sud à la Namibie, de l'Angola au Nigeria, qu'il s'agisse de l'aide économique ou de la lutte contre l'apartheid, rien ou presque rien : tous les observateurs en sont bien d'accord. Malgré maints efforts et de multiples tentatives pour influencer la politique africaine des États-Unis, la communauté noire et ses dirigeants ont largement échoué. Il nous semble peu probable que cette situation évolue fondamentalement dans les années à venir. Les causes mêmes de l'échec nous paraissent aller dans ce sens.

### Les causes de l'échec

Il y a d'abord des raisons propres à la communauté noire. Mis à part W.E.B. Du Bois et quelques rares autres, les Noirs américains ne sont pas prêts à mettre totalement leurs maigres forces à la disposition d'un effort africain. Aussi convaincus soient-ils de la nécessité de participer à un mouvement panafricain, ils n'en demeurent pas moins persuadés que l'effort principal doit porter sur l'amélioration du sort d'une communauté particulièrement défavorisée. Même intéressés par l'Afrique et souhaitant jouer un rôle en sa faveur, les Noirs américains ne sont pas tous d'accord sur l'utilité d'agir en tant que communauté et sur l'efficacité

(37) M. Nzuwah, W. King, *art. cit.*, p. 236, d'après un article du *Washington Post* du 19 avril 1977.

(38) Entrevue accordée au *Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt*, 17 janv. 1979, in H.F. Jackson, *op. cit.*, p. 158.

d'une politique africaine définie par les seuls Afro-Américains. Ainsi Donald Mc Henry qui remplacera son ami Young aux Nations Unies, écrit-il : « Les intérêts supérieurs des Noirs, des États-Unis et de l'Afrique sont le mieux servis lorsqu'échouent les efforts pour construire une politique africaine pour l'essentiel fondée sur la communauté noire » (39).

Enfin, la faiblesse de la communauté noire explique la faiblesse de son influence. Pauvre (le revenu annuel médian d'un foyer noir représente 56 % de celui d'un foyer blanc en 1981) (40), en butte au racisme, encore soumise à des pratiques discriminatoires, mal insérée économiquement, socialement et politiquement, la communauté noire a peu de chances d'être aussi efficace pour défendre les intérêts de la « grand-mère patrie » que, par exemple, la communauté juive.

A cela s'ajoute le peu d'intérêt porté par les centres de pouvoir aux propositions noires en faveur de l'Afrique. La presse ne traite qu'épisodiquement de ces problèmes et cite rarement les communiqués des dirigeants noirs sur l'Afrique. Les responsables politiques prêtent une attention plus polie qu'attentive aux propositions noires. Si l'activité d'un dirigeant noir devient par trop gênante, le pouvoir politique n'hésitera d'ailleurs pas à employer les moyens nécessaires pour entraver son action : W.E.B. Du Bois se voit refuser un passeport pour se rendre à la conférence de Versailles en 1919 (41) ; de même, lorsque Martin Luther King commencera à prendre position sur des problèmes de politique étrangère (le Vietnam en particulier), il sera la victime des tracasseries illégales de COINTELPRO (service de surveillance dépendant du FBI) qui n'hésitera pas à fournir à la presse des éléments sur ses aventures extra-conjugales (42).

Reste enfin la manière dont l'Afrique elle-même est envisagée par les gouvernements américains. L'Afrique attire plus l'attention des responsables américains depuis un quart de siècle ; à leurs yeux, elle n'a pas d'existence propre : plus que toute autre zone, elle est prise en compte dans le seul contexte du conflit Est-Ouest ; elle n'a d'importance que dans le prolongement de la lutte d'influence avec l'Union soviétique. Même Henry Kissinger, qui tentera de fonder sur d'autres bases que le seul anticommunisme/antisoviétisme la politique étrangère des États-Unis ne réussira pas à échapper à cette vision trop globale des choses africaines. Comme le note justement Henry Jackson, « il échoua à envisager la formulation d'une politique africaine autrement que comme une réaction aux activités soviétiques sur le conti-

(39) D.F. Mc Henry, « Captive of no group », *Foreign Policy*, été 1974, p. 146.

(40) *Statistical Abstract 1982-1983*, p. 429.

(41) H.S. Challenor, *art. cit.*, p. 151.

(42) Cf. *Black Americans and the shaping of US foreign policy*, Washington DC, Joint Center for Political Studies, 1981, p. 16.

ment » (43). Ses successeurs, comme ses prédécesseurs, s'en tiennent à cette attitude. *Transafrica* peut bien publier les déclarations du président Kaunda (« ce n'est ni Nelson Mandela, ni Oliver Tambo, ni d'autres dirigeants dans les prisons sud-africaines ou se battant au dehors pour leurs droits qui amèneront le communisme en Afrique du Sud. Botha et ses amis vont amener le communisme — dont les États-Unis ont si peur — en Afrique du Sud... Ceux qui ne veulent pas que l'idéologie communiste envahisse l'Afrique du Sud doivent en éliminer la cause — le cancer qui tue l'Afrique du Sud » (44)), le lobby noir ne sera probablement pas entendu. Les États-Unis n'ont pas de politique africaine : ils ont une politique soviétique avec des aspects africains — sur laquelle les Noirs ne sauraient avoir une influence particulière.

### L'influence sur la politique étrangère

D'après Nathan Glazer et Patrick Moynihan, la politique étrangère « réagit à bien des choses, mais elle réagit probablement avant tout au fait primordial de l'ethnicité » (45). Les Noirs en sont bien convaincus qui s'irritent d'être impuissants, en ce domaine comme en d'autres, à modeler la politique américaine et contemplant leur sort avec amertume en croyant que d'autres minorités — les Grecs, ou les Juifs, ou les Irlandais — ont plus de poids en matière de politique étrangère. Dans une certaine mesure, cette description de la réalité est exacte. Comme le notait Harold Cruse, l'un des plus grands intellectuels noirs, « les relations entre groupes, en Amérique et sur le plan international, sont mues par le principe du pouvoir et non par la moralité et la compassion pour les classes opprimées » (46). Les Noirs étant les moins puissants sont sans doute les plus impuissants dans la lutte d'influence.

Encore ne faut-il pas oublier les limites de l'influence. Les Allemands qui avaient socialement « réussi » aux États-Unis ne parvinrent pas à éviter l'entrée en guerre des États-Unis dans le premier conflit mondial, alors que leur neutralisme était partagé par de nombreux Américains (les ouvriers et le Midwest en particulier). A l'époque actuelle, les Grecs, pourtant considérés comme un lobby efficace, n'ont guère réussi à faire évoluer la politique américaine, à Chypre par exemple. Les ressortissants des pays de l'Est, qui savent pourtant se faire bruyamment entendre, ont obtenu en 1959 la création... d'une « semaine des nations captives » (Captive Nations Week) mais les États-Unis ne sont interve-

(43) H.F. Jackson, *op. cit.*, p. 18.

(44) Entrevue à *Transafrica Forum*, Issue Brief, janv. 1983, p. 2.

(45) N. Glazer, D.P. Moynihan, *Ethni-*

*city*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975, p. 24.

(46) H. Cruse, *The crisis of the Negro intellectual*, New York, William Morrow and Co., 1967, p. 494.

nus directement en faveur ni de la Hongrie, ni de la Tchécoslovaquie, ni de la Pologne. Même le lobby pro-israélien qui est probablement le plus efficace des lobbies ethniques, n'a pas réussi à empêcher la vente d'Awacs à l'Arabie saoudite en 1981, malgré ses excellentes relations parlementaires. Est-ce à dire, comme le pense Hershelle Challenor, qu'il y a un super-lobby ethnique ? Ce serait le lobby WASP, celui des « protestants anglo-saxons blancs qui a été le plus influent » et qui, d'après elle, serait une « minorité cachée » dont l'« influence est telle que personne n'ose même mettre en question les liens traditionnels avec la Grande-Bretagne, de toute évidence parce que [les WASPs] sont au centre du pouvoir et influencent d'autant plus directement les décisions politiques qu'ils les prennent eux-mêmes » (47).

Sans entièrement éliminer cette explication, qui ne nous semble avoir que valeur de preuve partielle, il nous apparaît surtout qu'en matière de politique étrangère les groupes d'intérêt ethniques ne peuvent avoir qu'une influence marginale, même si cette influence est supérieure pour certains : aucun groupe ne réussira à réorienter fondamentalement la politique de la nation américaine, contre les intérêts nationaux ou perçus comme tels, contre les ordres de priorité des responsables et contre les sentiments de l'opinion. La communauté juive est largement pro-démocrate et pourtant les présidents républicains ont eu une politique très semblable à celle des présidents démocrates à l'égard du Proche-Orient. En fait, comme l'affirmait dès 1960 Gabriel Almond, les affaires étrangères sont sans doute le domaine de décision gouvernementale qui est le moins sensible au poids de l'opinion publique — ce qui ne veut pas dire que celle-ci soit totalement sans influence (48). L'opinion elle-même en est bien consciente qui, interrogée en 1982 sur « qui joue un rôle *très important* » dans la détermination de la politique étrangère, répond à 70 % le Président et à 64 % le Secrétaire d'État, mais à 23 % l'opinion et à 9 % les organisations privées de politique étrangère (*private foreign policy organizations* (49)). Se référant constamment à la puissance plus imaginaire que réelle des groupes de pression liés aux autres minorités, les organisations noires peuvent regretter de n'être pas aussi influentes qu'eux et tenter d'y remédier : elles s'y emploient. Elles ne peuvent, en l'état actuel des choses, orienter la politique des États-Unis : elles parviennent parfois à l'infléchir sur des points limités. Elles contribuent à faire progresser la connaissance des problèmes. A terme, ce n'est pas sans importance.

(47) *Black Americans and the shaping...*, op. cit., p. 17.

(48) G. Almond, *The American people and foreign policy*, New York, Harcourt, 1950.

(49) In J.E. Rielly ed., *American public opinion and US foreign policy 1983*, Chicago, Chicago Council on Foreign relations, 1983, p. 33.