

Americans First : la géopolitique de l'administration Biden

Par **Pierre Melandri**

Pierre Melandri, historien, ancien professeur des universités à Sciences Po, est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'histoire et la politique étrangère des États-Unis, dont : *Le Siècle américain, une histoire* (Paris, Perrin, 2016).

La géopolitique de l'administration Biden commence à être perçue. Elle entend s'appuyer sur une nation réconciliée, et acceptant de voir dans les objectifs de politique étrangère la défense de ses propres intérêts. Elle cible la Chine comme défi prioritaire, suivant en cela l'administration précédente. Et mise sur les alliés pour reprendre un leadership des nations démocratiques. L'enjeu interne reste ouvert et la nécessaire réconciliation politique pourrait s'avérer difficile à atteindre.

politique étrangère

Il est encore difficile de cerner la géopolitique de l'administration Biden. Pour autant, il n'est pas impossible d'en repérer les grandes lignes, qui transparaissent tant dans l'Interim National Security Strategic Guidance¹ (INSSG) que dans les discours, conférences de presse, communiqués et initiatives de ses responsables.

Il s'agit tout d'abord que les États-Unis retrouvent un leadership contesté. Pour cela, il faut réinventer les conditions qui, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, ont permis aux États-Unis d'ouvrir un « siècle américain » qui fait aujourd'hui figure de souvenir lointain. Sur le plan intérieur, l'Amérique conjugait alors dynamisme de l'entreprise privée et régulation étatique, les classes moyennes y étaient au cœur de la société et le consensus politique entre les deux partis très large. À l'extérieur, le pays venait de rejeter la voie de l'*America First* pour se convertir à l'idée que son épanouissement intérieur dépendait de sa capacité à imposer un ordre international libéral. Entre la Seconde Guerre mondiale et 1949, les

1. « Interim National Security Strategic Guidance (INSSG) », Maison-Blanche, mars 2021.

États-Unis se sont assuré un ascendant perçu comme naturel et largement consensuel – un leadership – sur un système à trois piliers : un marché international ouvert, permettant aux firmes américaines de jouer de leur compétitivité et aux classes moyennes de prospérer ; un système de coopération multilatérale étayé par des alliances permettant de partager la charge de la protection stratégique de ce marché et une croisade idéologique permettant de légitimer les interventions militaires nécessaires et de justifier, aux yeux du pays, le coût de cette nouvelle politique étrangère.

Ce temps paraît bien loin. L'Amérique donne l'impression d'une société déchirée et d'une démocratie fragilisée par une polarisation exaspérée. Jamais, depuis la Seconde Guerre mondiale, son leadership extérieur n'a paru aussi contesté. La démocratie semble partout en recul face aux autocraties, alors que l'ascension de la Chine fait figure de défi premier.

Biden sait que si son prédécesseur a exacerbé les problèmes, il ne les a pas créés. Dès 2008, à la convention démocrate, Bill Clinton avait résumé le double défi : « Chez nous, le "rêve américain" est assiégé. Le leadership des États-Unis est affaibli à l'étranger. » Tel était le contrecoup de la globalisation sur la condition de millions de salariés, d'une politique néolibérale qui avait creusé les inégalités avant de déboucher en 2007-2008 sur une crise de l'ensemble du système financier, mais aussi des « guerres sans fin » dans lesquelles, sous l'effet conjugué de l'*hubris* née de la chute de l'URSS et de la panique du 11 Septembre, les États-Unis s'étaient engouffrés².

À son arrivée, l'équipe Obama-Biden a pour priorité de rétablir le leadership américain, d'atténuer la polarisation partisane de la nation et de repenser la *Pax Americana* pour tenir compte des frustrations de la population. Obama a ainsi mis l'accent sur la satisfaction des besoins de la société. Il a voulu redresser l'image internationale des États-Unis, les sortir des conflits où ils s'étaient fourvoyés et transférer aux alliés une partie du « fardeau ». Il s'est enfin attaché à redéfinir les intérêts vitaux du pays, opérant dès 2011 « un pivot vers l'Asie » pour faire pièce à l'ascension chinoise, concluant notamment un Partenariat Trans-Pacifique (TPP), avec pour objectif d'assurer que les normes des échanges et des nouvelles technologies resteraient fixées par les États-Unis.

Il ne pourra pourtant ni surmonter l'obstruction obstinée des Républicains, ni empêcher les inégalités de se creuser, et échouera à apaiser

2. S. Walt, « What Comes After the Forever Wars », *Foreign Policy*, 28 avril 2021.

l'anxiété d'un pays aussi réfractaire au coût de la politique étrangère qu'inquiet de la perte de son hégémonie. En 2016, une Amérique désabusée et en colère se tourne vers un homme qui, depuis les années 1980, ne cesse d'attribuer les maux du pays à une politique assurant gratuitement ou presque la sécurité d'alliés qui font « rendre gorge » à ses travailleurs, ses industries et ses sociétés. Tout en ne cachant guère sa prédilection pour les dirigeants autoritaires, plus à même, à ses yeux, de tenir leurs engagements, Trump embrasse un nationalisme et un protectionnisme décomplexés, ignore, abroge ou modifie unilatéralement des engagements contractés (l'accord de Paris, l'accord sur le nucléaire iranien), et remet en cause les pactes commerciaux (le TPP) qu'il juge contraires aux intérêts du pays. Surtout, il bouscule brutalement ses alliés, menaçant de ne plus les protéger dès lors qu'ils n'auraient pas payé leur juste part du coût de leur sécurité.

Un large consensus se dessine pourtant autour du nouveau paradigme de l'administration Trump : substituer à la « guerre contre le terrorisme » la « compétition entre grandes puissances » comme première menace pour le pays, et désigner la Chine comme principal défi. Surtout, son exaltation du nationalisme économique correspond aux attentes d'une bonne partie d'un pays las d'une politique qui paraît avoir pour seul but de « rendre le monde sûr pour Wall Street ».

Le coût de ces initiatives n'en est pas moins immense pour l'image et l'influence des États-Unis. À l'arrivée de Biden, la situation est pire encore que celle décrite par Clinton en 2008. Ce n'est plus seulement le rêve américain mais la démocratie qui paraît en danger. La désinvolture parfois menaçante à l'endroit des alliés, les offensives protectionnistes, le rejet de l'accord de Paris ou encore le refus de prendre la tête de la réponse internationale à la pandémie ont fragilisé la crédibilité des États-Unis et permis à Pékin de se poser en championne du multilatéralisme et de la lutte contre le réchauffement climatique.

On comprend dès lors pourquoi le nouveau président se fixe pour absolue priorité de restaurer le leadership du pays, en articulant sa géopolitique en trois volets. Le premier consiste à inscrire le paradigme réaliste – la compétition avec la Chine – dans le cadre plus idéologique d'une lutte entre démocraties et autocraties. Le second vise à rendre aux États-Unis « la puissance de leur exemple » en réparant le mal que Trump, mais aussi des années de politique néolibérale et de globalisation effrénée, leur ont fait, et en prouvant au monde qu'à Washington « la démocratie fonctionne ». Troisième volet : démontrer que « l'Amérique est de retour »,

qu'elle est à nouveau prête à assumer les responsabilités que Trump avait paru abdiquer et appuyer sa propre « puissance » sur une revitalisation de ses alliances.

Cette géopolitique transparaît particulièrement dans la lutte contre le réchauffement climatique. Sur place, le risque légitime l'intervention étatique que le président entend restaurer. À l'extérieur, Washington saisit l'occasion de retrouver une partie de l'aura dont il avait bénéficié dans la négociation de l'accord de Paris : le Sommet de la Terre, que Biden s'est empressé d'organiser, lui permet d'annoncer au monde un projet ambitieux de réduire d'ici à 2030 de moitié les émissions américaines de gaz à effet de serre, et d'espérer reprendre le rôle de leader délaissé par Trump.

Retrouver le leadership des démocraties

Sous l'administration Biden, endiguer l'ascension de la Chine reste l'absolue priorité : la Chine, concède Antony Blinken, est « notre plus gros test géopolitique ». Sa menace pour la suprématie de l'Amérique est sans précédent. Jusqu'ici, ses principaux rivaux n'avaient jamais vraiment mis sa prééminence géopolitique en péril : l'URSS ne jouait pas dans la même ligue économique et le Japon était contraint par sa taille et sa démographie. « Jamais », résume Henry Kissinger, « depuis qu'ils sont devenus une superpuissance dans la foulée de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis n'ont eu à faire face à un égal géopolitique. Jamais, dans l'histoire séculaire de la Chine, elle n'a perçu une nation étrangère autrement que comme un vassal de l'Empire du milieu³ ».

La Chine veut s'assurer une position hégémonique en mer de Chine du Sud, et y rendre la présence maritime de l'Amérique ainsi que la liberté de navigation problématiques. Mais pour la nouvelle équipe, le défi est surtout économique et technologique : deux sphères plus décisives encore pour le leadership. La Chine devrait devenir la première puissance économique mondiale d'ici quelques années et elle utilise sa puissance financière pour concurrencer, voire « tacler » les États-Unis presque partout. Lancé en 2013, le projet Ceinture et Route lui a permis de construire des infrastructures vitales dans le monde entier, d'acquérir des moyens de pression sur les gouvernements qui lui ont emprunté et, plus généralement, de s'affirmer comme le principal partenaire de nombreux pays en Europe, en Afrique, en Amérique latine et surtout en Asie où elle prend peu à peu la place des États-Unis. Conscient du rôle déterminant de la technologie dans l'ascension de l'Occident, Xi Jinping semble décidé à

3. J. Goldberg, « The Lessons of Kissinger », *The Atlantic*, décembre 2016.

rendre à son pays le rôle d'inventeur et de pionnier que, de longs siècles durant, il avait occupé : les technologies émergentes détermineront la hiérarchie des puissances. Nul programme n'a autant affolé les entreprises, mais aussi les capitales occidentales, que le *Made in China 2025*, annoncé en 2015, qui vise à assurer à Pékin la prééminence dans des domaines comme l'Intelligence artificielle, l'informatique quantique, la robotique, l'aérospatiale, les véhicules autonomes ou la biopharmacie.

L'administration Biden semble surtout vouloir mettre l'accent sur un autre défi : l'image d'efficacité que la Chine paraît conférer chaque jour davantage à l'autocratie. Xi Jinping, avertit le président, « est mortellement sérieux quand il dit vouloir que son pays devienne la nation la plus importante, la plus influente dans le monde. Lui et d'autres autocrates pensent que la démocratie ne peut rivaliser avec les autocraties au XXI^e siècle parce qu'il lui faut trop de temps pour aboutir à un consensus⁴ ».

En janvier 2010, il est vrai, le journaliste Thomas Friedman s'était déjà demandé si le « consensus de Washington » n'était pas en train d'être remplacé par le « consensus de Pékin », et si la Chine n'était pas, plus que les États-Unis, à même de prendre des mesures impopulaires mais nécessaires⁵. C'est là désormais, aux yeux du président et de son équipe, la menace prioritaire. Sans doute parce que le durcissement du régime en Chine, la montée dans le monde des populismes et le recul des démocraties en ont renforcé l'actualité. Mais aussi parce que le rapprochement, depuis 2014, entre Pékin et Moscou en a souligné l'acuité.

Chine : l'image d'efficacité de l'autocratie

Ce rapprochement s'accompagne, outre de manœuvres militaires communes, d'une coopération en matière de technologies ou d'espace. Il suscite d'autant plus l'anxiété qu'à travers l'influence que la Chine et la Russie s'assurent auprès de nombreuses nations en développement, et le concours de pays comme la Corée du Nord ou l'Iran, il menace de réaliser l'impensable voici encore une dizaine d'années : instaurer un ordre alternatif à l'ordre international libéral que la chute de l'URSS avait paru instituer à jamais. Dès juin 2015, Antony Blinken dénonçait le risque de voir ces deux puissances autocratiques saper l'ordre international jusqu'ici assuré par l'Amérique : « Tant en Ukraine orientale que dans la mer de

4. « Full Transcript: President Joe Biden Delivers Speech to Joint Session of Congress », *ABC News*, 29 avril 2021.

5. T. Friedman, « Never Heard That Before », *The New York Times*, 20 janvier 2010.

Chine du Sud, nous assistons à des efforts pour modifier unilatéralement et par la force le *statu quo* – des transgressions auxquelles s’opposent les États-Unis et leurs alliés⁶ ».

Pour Biden, enfin, transformer la « compétition entre grandes puissances » de Trump en lutte existentielle entre démocraties et autocraties sert sans doute aussi un double objectif : remobiliser le pays et resserrer les rangs des alliés derrière Washington. Il espère rappeler à ces derniers les valeurs qui les unissent aux États-Unis, au-delà des divergences d’intérêt, et provoquer un sursaut salutaire qui donnera un nouveau souffle à la démocratie, réconciliant une opinion américaine, toujours plus réfractaire, avec la politique étrangère.

Lier enjeux internes et externes

Un deuxième volet peut, en effet, se résumer à deux idées : les Américains ne pourront être forts dans le monde s’ils ne le sont pas chez eux, et ils ne le resteront que s’ils comprennent que leur engagement à l’étranger sert avant tout leurs propres intérêts. « Nous avons atteint un point », a expliqué Jake Sullivan, futur directeur du Conseil de sécurité nationale, « où la politique étrangère est une politique intérieure et la politique intérieure une politique étrangère⁷. »

Dans cette optique, le premier handicap de l’Amérique est son « échec chronique à traduire en progrès social sa force économique⁸ », son incapacité à démontrer que la démocratie est une forme de gouvernance inégalée.

Si Washington doit recouvrer un leadership, explicite Brian Deese, directeur du National Economic Council, la première question est : « Les États-Unis peuvent-ils remettre leur maison en ordre ? » Avant d’ajouter : « Plus qu’à aucune autre époque de l’histoire moderne, le monde regarde la politique intérieure des États-Unis.⁹ » Dans la géopolitique « inversée » (*inside out*) de l’administration, c’est le « front intérieur » qui passe en premier¹⁰. En témoigne non seulement la place surprenante qui lui est faite dans les grands textes et discours de politique étrangère, mais aussi

6. H. French, *Everything Under the Heavens – How the Past Helps Shape China’s Push for Global Power*, Melbourne, Scribe, 2017, p. 264.

7. E.J. Dionne Jr, « Will China Get Our Country Moving Again? », *The Washington Post*, 14 mars 2021.

8. Michael Green cité dans N. Kristof, « The Biggest Threat to America Is America Itself », *The New York Times*, 23 juin 2021.

9. Cité dans J. T. Mathews, « Losing no Time », *The New York Review of Books*, 27 mai 2021.

10. Voir C. A. Kupchan et P. L. Trubowitz, « The Home Front », *Foreign Affairs*, mai-juin 2021.

la prudence de l'administration sur les dossiers sensibles – immigration, Iran... – susceptibles de mettre ses programmes intérieurs en danger. L'impératif est ici de surmonter, *via* un plan massif de relance, la pandémie et ses retombées économiques, mais surtout de profiter de la crise pour reconstruire, en guérissant les plaies que des années de « politique du ruissellement » n'ont cessé de creuser, et en restaurant la confiance dans l'État qu'elles ont ébranlée.

C'est l'objectif des deux grands programmes destinés à rénover le « contrat social » qui a longtemps cimenté la cohésion nationale : l'*American Jobs Plan*, pour créer des millions de « bons » emplois tout en amorçant la transition énergétique et en gardant une avance technologique, et l'*American Families Plan*, pour élargir la protection sociale. Enfin, diverses réformes – touchant à l'exercice du droit de vote, à la protection de la vie syndicale, à l'immigration et, bien évidemment, à l'équité raciale – doivent rendre au modèle américain de démocratie son aura, tant à l'étranger que dans le pays lui-même.

Devant un journaliste qui lui demande quelle vision relie les grands projets du gouvernement, Anita Dunn, proche conseillère de Biden, évoque « la Chine¹¹ ». Tous ces projets ont une dimension extérieure : ils visent à rendre à l'Amérique son statut d'« exemple », et à recréer le type de société prospère et apaisée qu'il avait été facile de rallier, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à l'exercice du leadership. Faire ce que Trump a promis mais n'a jamais accompli : réconcilier la classe moyenne avec l'engagement global des États-Unis.

La nouvelle administration procède en deux temps. D'un côté, elle s'attache à déconstruire le discours de Trump et à rappeler la nécessité de s'impliquer dans un monde plus que jamais interconnecté. Dès début février, Biden explique à ses concitoyens que lorsque l'Amérique investit dans des programmes de développement à l'étranger, c'est pour « leur créer de nouveaux marchés », que lorsqu'elle renforce les systèmes de santé de régions éloignées, c'est pour les protéger, eux, « de futures pandémies susceptibles de les menacer¹² ». Bref, l'engagement actif des États-Unis à l'étranger n'a qu'un objet : servir « purement et simplement » leur intérêt (*naked self-interest*).

Encore faut-il d'abord calmer les frustrations provoquées par la globalisation et ses retombées. C'est là sa principale rupture avec la politique

11. D. Brooks, « The Heart and Soul of the Biden Project. It's a Daring Revival of 'the American System'. », *The New York Times*, 6 avril 2021.

12. « Remarks by President Biden on America's Place in the World », Maison-Blanche, 4 février 2021.

d'Obama et, plus généralement, avec le pilier central de la *Pax Americana* : l'instauration d'un marché international ouvert ignorant les frontières. L'administration ne cesse de répéter qu'elle mène « une politique étrangère pour les classes moyennes », politique qui veille à ce que les règles de l'économie internationale ne soient plus pipées contre les États-Unis, et qui « profitera à tous les Américains et pas seulement à ceux pour qui l'économie fonctionne déjà¹³ ». Si la politique *America First* de Trump est répudiée, le message qui la sous-tendait, *Americans First*, est plus que jamais d'actualité. Le président s'engage ainsi à ne pas conclure de nouvel accord commercial avant d'avoir assez investi pour assurer la compétitivité des travailleurs des États-Unis. Il renforce peu après son arrivée le *Buy American Act* pour favoriser dans les commandes publiques les produits fabriqués en Amérique. Joe Biden opère « une subtile transition du nationalisme au patriotisme économique, susceptible de satisfaire à la fois la gauche progressiste et l'électorat nationaliste, tout en préservant l'architecture du système économique multilatéral¹⁴ ».

Renouer avec les alliés

Si l'administration s'efforce d'ériger à nouveau l'Amérique en exemple, elle entend aussi restaurer sa puissance, notamment en revitalisant ses alliances : « Nous ne réussirons à promouvoir les intérêts américains et à préserver nos valeurs universelles qu'en faisant cause commune avec nos alliés et partenaires les plus proches, et en renouvelant nos propres sources durables de force nationale¹⁵ ». Ces dernières sont immenses. L'administration entend sans doute moins privilégier une puissance militaire dont les récentes guerres ont rappelé les limites qu'une diplomatie qui, du plan Marshall à l'accord de Paris, fut à l'origine des plus grands succès américains. L'utilisation de la force, explique-t-elle, ne doit être qu'un « dernier recours¹⁶ » dans la mise en œuvre d'une politique étrangère s'appuyant sur la conjugaison intelligente des instruments diplomatiques, économiques et culturels.

L'administration sait pourtant aussi que sa force militaire sans pareille a toujours été, pour reprendre une expression d'Obama, la « colonne vertébrale » de la *Pax Americana*¹⁷. Elle a pour mission de dissuader, et neutraliser si nécessaire, toute remise en cause sérieuse de l'ordre établi.

13. INSSG, *op. cit.*, p. 15.

14. J.-B. Velut, « Je t'aime, moi non plus : l'Amérique et la (dé)mondialisation », *Les Grands Dossiers de Diplomatie*, n° 61, avril-mai 2021, p. 25.

15. INSSG, *op. cit.*, p. 3.

16. INSSG, *op. cit.*, p. 14.

17. « Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony », Maison-Blanche, 28 mai 2014.

Sous cet aspect, l'objectif fondamental du Pentagone reste le même : être toujours en position de l'emporter.

Aujourd'hui, il est évidemment question de se concentrer « avec l'intensité d'un laser » sur la menace représentée par la Chine, et notamment sur ses percées technologiques. « Être le meilleur aujourd'hui », dit Lloyd Austin, « ne garantit pas qu'on le sera demain, pas dans un âge où la technologie change le caractère même de la guerre et pas à une époque où nos adversaires potentiels travaillent délibérément à effacer notre avance¹⁸ ». Comment s'étonner que le président décide d'ériger la cybersécurité en « priorité essentielle » ? C'est là, en effet, un domaine où les États-Unis sont à la fois en position de force par la puissance de leurs sociétés (les GAFAM), et de réelle vulnérabilité par leur dépendance aiguë de l'informatique et le sous-investissement de leurs secteurs tant public que privé en cybersécurité. Pour faire face au danger, les nouveaux dirigeants semblent vouloir suivre la voie de l'administration Trump : organiser une « défense de l'avant » pour bloquer les attaques de leurs adversaires ; s'assurer d'une capacité de représailles dissuadant les menaces les plus graves ; et sanctionner les individus, firmes et États menaçants.

La cybersécurité, priorité essentielle

Peut-être pour ne pas irriter des alliés qui en ont souvent subi les effets de plein fouet – les « sanctions secondaires » –, l'administration n'évoque guère l'immense pouvoir que lui confère le statut du dollar. Elle n'hésite pas pour autant à en user, notamment pour sanctionner les pratiques économiques et commerciales de la Chine, et pour ralentir son avance dans des technologies vitales. Le président durcit ainsi certaines des mesures imaginées par Trump : il gonfle de 31 à 59 le nombre de firmes chinoises dans lesquelles les investissements américains sont prohibés ; il s'efforce de limiter l'accès de la Chine au marché des semi-conducteurs, secteur où elle reste très dépendante de l'étranger ; et poursuit la campagne visant à éviter l'installation des équipements 5G de Huawei chez les alliés.

Plus encore que de « freiner » la Chine, il s'agit de voir l'Amérique « courir plus vite », quitte à emprunter le même chemin que Pékin : début juin 2021, le Sénat a ainsi voté à une forte majorité près de 250 milliards de dollars d'aide à la recherche et au développement scientifique. Le président n'a cessé, il est vrai, d'exprimer son désir de voir les fonds alloués

18. L. J. Austin III, « The Pentagon Must Prepare for a Much Bigger Theater of War », *The Washington Post*, 6 mai 2021.

à ces domaines rebondir des 0,7 % du PIB où ils étaient tombés aux quelque 2 % des années 1960. « L'Intelligence artificielle », avait averti Poutine en 2017, « est l'avenir, non seulement pour la Russie mais pour toute l'humanité [...]. Quiconque prendra la tête dans cette sphère dirigera le monde. »

L'administration s'efforce également de conjuguer son rôle de champion de la démocratie et sa revendication du leadership. Le premier lui fait dénoncer avec éclat les violations des droits de l'homme, cyberattaques et opérations de désinformation de la Chine ou de la Russie. Biden parle ainsi, à propos des Ouïghours, « d'actes de génocide » et évoque des conséquences « dévastatrices » pour la Russie en cas de décès d'Alexeï Navalny. En même temps, sa revendication de leadership l'incite à compartimenter son approche des dossiers. Il sait en effet qu'un minimum de coopération avec les deux pays sera nécessaire sur le réchauffement climatique ou la prolifération nucléaire, et qu'il est de son intérêt de s'adresser directement à chacun de ses deux adversaires. S'il n'hésite pas à traiter Vladimir Poutine de « tueur », c'est après avoir renouvelé le traité *New Start* et avant de lui proposer un sommet. Si la première rencontre sino-américaine à Anchorage reflète les tensions entre les deux pays, l'administration insiste sur sa volonté d'instaurer une relation pragmatique avec la Chine : elle devra, explicite Blinken, « être compétitive quand nécessaire, collaborative quand cela sera possible et conflictuelle quand il le faudra¹⁹ ».

Les nouveaux dirigeants des États-Unis semblent en effet voir dans la diplomatie l'outil le plus précieux de leur suprématie. D'abord, sans doute, parce qu'elle leur paraît l'instrument le mieux adapté à la défense de « l'ordre fondé sur des règles » auquel ils se disent attachés. Ensuite et surtout parce qu'elle leur permet de revitaliser leur « plus grand atout » : un réseau d'alliés sur lequel le soleil ne se couche jamais. Aussi multiplient-ils les gestes – retour dans l'accord de Paris et dans l'Organisation mondiale de la santé (OMS), reprise des négociations avec l'Iran, mais aussi coups de fil, visites et sommets – destinés à restaurer chez leurs alliés une confiance que Trump avait dilapidée.

Cette relance des alliances sert trois objectifs. Le premier, symbolique, est d'afficher la solidarité des démocraties face aux attaques ouvertes contre « l'ordre fondé sur des règles ». L'administration prend ainsi soin

19. Cf. le discours de A. J. Blinken, « A Foreign Policy for the American People », U.S. Department of State, 3 mars 2021.

de recevoir les Premiers ministres japonais et sud-coréen avant la première rencontre avec les représentants de Pékin : elle confirme au premier que les îles Senkaku sont couvertes par l'article 5 du traité de sécurité, et convainc ses deux interlocuteurs d'exprimer leur attachement à la paix et à la stabilité dans le détroit de Taïwan. De même, elle s'empresse de coordonner les condamnations de Pékin et du Kremlin avec ses partenaires européens.

Le second objectif est plus concret : les alliances, rappelle Biden, « amplifient notre puissance ainsi que notre capacité à mettre un terme aux menaces avant qu'elles aient pu atteindre nos rivages ». Alors que Trump voyait dans les alliances un marché de dupes, Biden sait que la présence de troupes américaines dans plus de 800 bases à l'étranger sert autant sinon plus la sécurité des États-Unis que celle des pays hôtes. Aussi, s'il se dit décidé à « partager équitablement les responsabilités²⁰ » – donc à demander davantage d'efforts que par le passé –, annule-t-il l'augmentation exorbitante des contributions sud-coréenne et japonaise réclamée par Trump, et suspend-il le retrait de 12 000 soldats d'Allemagne décidé par son prédécesseur.

L'administration entend enfin – troisième but – adapter ses alliances et partenariats au XXI^e siècle en conjuguant leurs ressources pour mieux relever les défis – numérique, réchauffement climatique, pandémies –, et ainsi institutionnaliser la supériorité des démocraties. Le sommet virtuel du Dialogue stratégique quadrilatéral (Quad) crée ainsi des groupes de travail sur ces trois dossiers, une approche que le G7 imite peu après, promettant un milliard de vaccins aux pays les moins nantis, réaffirmant les engagements de l'accord de Paris et approuvant un projet d'impôt minimal de 15 % sur les multinationales. Le G7 promet aussi un plan *Build Back Better World* (B3W) d'aide aux infrastructures visant à concurrencer directement le plan Ceinture et Route chinois dans les pays en développement.

De son côté, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) s'engage à étudier les retombées du réchauffement climatique mais aussi les cybermenaces. L'idée est surtout d'instrumentaliser le poids économique des démocraties – plus de 50 % du PIB mondial – pour créer les « positions de force » leur permettant d'imposer leurs normes tant sur le commerce que sur les nouvelles technologies. C'est, par exemple, l'objectif du conseil conjoint (le Conseil du commerce et des technologies, CCT)

20. INSSG, *op. cit.*, p. 10.

établi lors du dernier sommet entre l'Union européenne (UE) et les États-Unis. Alliances et forums multilatéraux semblent avoir pris le relais d'un rôle que les accords commerciaux du type TPP ou TTIP (Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement) étaient censés jouer.

La rivalité avec Pékin hiérarchise les théâtres

La rivalité avec la Chine détermine la hiérarchie des théâtres géographiques. L'Indo-Pacifique vient de loin en premier : réception prioritaire des Premiers ministres sud-coréen et japonais, réunion rapide d'un sommet du Quad, poursuite du rapprochement avec l'Inde de Narendra Modi. Plus généralement, l'omniprésence américaine dans la région force la Chine à défendre des milliers de kilomètres de frontières face aux alliés des États-Unis et aux centaines de bases établies chez eux. Inversement, et peut-être parce qu'elle a vu les approches opposées d'Obama et de Trump échouer, l'administration ne semble pas considérer le programme nucléaire nord-coréen comme une priorité.

Les « vieilles nations » semblent venir en second. L'OTAN demeure la grande alliance historique. L'Europe fait l'objet d'attentions appuyées, et elle est choisie pour le premier déplacement à l'étranger du président. À bien des égards, elle fait figure d'allié idéal : assez unie pour être stable, assez divisée pour ne pas mettre en cause la primauté américaine. Mieux, l'UE peut aider l'administration sur ses dossiers transnationaux prioritaires. Washington sait pourtant qu'après les années Trump, une partie du Vieux Continent aspire à plus d'autonomie, et que, dans la rivalité avec la Chine, l'Europe pourrait bien n'être ni solution (en raison de sa dépendance vis-à-vis du marché chinois et ses divisions) ni problème (du fait de son attachement aux valeurs)²¹. Du moins Biden est-il parvenu à convaincre l'OTAN de qualifier « les ambitions déclarées de la Chine et son assertivité » de « défis systémiques » pour l'ordre international et la sécurité atlantique.

La rétrogradation de la « guerre contre le terrorisme » entraîne celle du Grand Moyen-Orient. Mais la région n'a pas disparu des écrans. Clore les « guerres sans fin » qui les ont longtemps détournés de la menace de Pékin reste impératif pour les nouveaux dirigeants américains : en témoignent la fin de leur participation à la guerre du Yémen et le retrait d'Afghanistan. L'administration doit pourtant tenir compte de deux réalités. Sauf à ternir sa crédibilité stratégique, elle ne peut laisser la région

21. J. Shapiro, « Biden Talks a Big Game on Europe. But His Actions Tell a Different Story », *Politico*, 6 juin 2021.

redevenir un havre pour groupes djihadistes : elle doit donc toujours y disposer de bases permettant l'intervention de ses drones, opérations spéciales ou bombardiers. De plus, l'histoire lui a enseigné qu'il était illusoire de prétendre totalement s'extirper d'un Moyen-Orient où l'Amérique est liée avec Israël par un « engagement cuirassé », dont la stabilité est essentielle à la régularité des flux pétroliers et où, surtout – comme l'a montré son récent pacte avec l'Iran –, la Chine continue de progresser. L'objectif est, dès lors, de limiter à la fois l'engagement et les dangers en substituant à une présence surtout militaire une implication diplomatique cherchant à atténuer les sources d'instabilité. Dans ce cadre, empêcher Téhéran d'accéder à l'arme nucléaire et prévenir la vague de prolifération qui s'ensuivrait est, comme Jake Sullivan l'a rappelé, la priorité.

En Amérique latine, l'objectif est avant tout de faire oublier l'indifférence affichée par Trump pour une région doublement importante : en raison des percées de la Chine mais aussi de la Russie (l'affaire vénézuélienne l'a rappelé) ; et surtout pour son rôle essentiel dans deux grands problèmes – drogue et immigration – affectant directement la société américaine. La tenue, en 2021, du prochain sommet des Amériques aux États-Unis pourrait offrir à Washington une chance de reprendre la main dans la région.

En Afrique – où la pénétration de la Chine atteint un stade critique –, tout en préservant une présence militaire minimale pour interdire la prolifération des groupes djihadistes, l'administration semble vouloir surtout faire oublier le mépris grossier de Trump, et se montrer plus soucieuse des besoins des habitants qu'une Chine surtout préoccupée de s'assurer la loyauté des dirigeants.

* * *

Aléas de cette géopolitique : les limites et tensions qu'elle suscite. Elle se heurte, tout d'abord, à deux problèmes. À court terme, nombre de ses programmes internes, vitaux pour son succès, dépendent d'un Congrès où l'administration ne dispose que d'une majorité incertaine. À plus long terme, il faudra plus que des mots pour convaincre les alliés que Trump était une parenthèse, et que les engagements re-contractés ne se verront pas à nouveau répudiés. Le commentaire le plus entendu des partenaires, a rappelé le président au Congrès, est : « Nous voyons bien que l'Amérique est de retour, mais pour combien de temps ?²² » Au regard de la pugnacité des Républicains, la restauration dans le pays d'un minimum de cohésion et d'unité pourrait demeurer hors de portée.

22. « Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress », Maison-Blanche, 29 avril 2021.

Les objectifs de l'administration risquent d'engendrer de multiples tensions. Certaines d'ordre diplomatique et politique. Pour affirmer son leadership, l'Amérique peut être tentée – comme sur l'Afghanistan, les vaccins ou la fiscalité des multinationales – de prendre des initiatives unilatérales déconcertant voire irritant ses alliés. Son « engagement cuirassé » envers la sécurité d'Israël l'a un temps laissée, au printemps 2021, isolée au Conseil de sécurité. Plus généralement, il lui sera difficile de réconcilier une rhétorique exaltant la démocratie et ses liens avec la Turquie, l'Arabie Saoudite ou l'Inde de Narendra Modi. Enfin, et surtout, si elle était poussée trop loin, sa propension à assurer Taiwan de son soutien pourrait déboucher sur un affrontement militaire avec Pékin.

D'autres risques sont d'ordre économique. Comment réconcilier une politique étrangère américaine « pour les classes moyennes » et le renforcement des alliances ? Déjà inquiétant pour le Vieux Continent, le message *Americans First* perturbe les alliés asiatiques pour lesquels l'alliance avec l'Amérique est historiquement associée à l'ouverture de son marché. Plus globalement, l'administration aura le plus grand mal à persuader ses alliés de choisir entre elle et la Chine. Il reste aussi à voir quelles mesures concrètes les alliés atlantiques opposeront aux « défis systémiques » de cette dernière. Les pays asiatiques ne veulent à aucun prix être contraints de prendre ouvertement parti entre une Amérique dont ils dépendent pour leur sécurité et une Chine encore plus essentielle, après la signature du Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), pour leur prospérité.

Enfin, seul l'avenir permettra de juger la pertinence de l'idée centrale – « être forts à l'intérieur pour l'être à l'extérieur » – de cette géopolitique. Après tout, les États-Unis ont été forts à l'intérieur et à l'extérieur de longues années, et leur activisme à l'étranger a peu à peu pesé sur leur équilibre financier et sur la cohésion de leur société. « Tout empire périra » écrivait Jean-Baptiste Duroselle²³. L'histoire dira si le système impérial post-territorial inventé par les États-Unis – le leadership – peut échapper à cette fatalité.



Mots clés

États-Unis
Administration Biden
Politique étrangère
Chine

23. J.-B. Duroselle, *Tout empire périra. Une vision théorique des relations internationales*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1981.

Découvrez nos nouvelles offres d'abonnement sur le site www.revues.armand-colin.com

- ✓ Bénéficiez de services exclusifs sur le portail de notre diffuseur
- ✓ Accédez gratuitement à l'ensemble des articles parus depuis 2007
- ✓ Choisissez la formule papier + numérique ou e-only



TARIFS 2021

► S'abonner à la revue		France TTC	Étranger HT*
Particuliers	papier + numérique	■ 80,00 €	■ 100,00 €
	e-only	■ 65,00 €	■ 80,00 €
Institutions	papier + numérique	■ 175,00 €	■ 195,00 €
	e-only	■ 130,00 €	■ 150,00 €
Étudiants**	papier + numérique	■ 70,00 €	■ 75,00 €
	e-only	■ 50,00 €	■ 55,00 €

* Pour bénéficier du tarif Étranger HT et être exonéré de la TVA à 2,1 %, merci de nous fournir un numéro intra-communautaire

** Tarif exclusivement réservé aux étudiants sur présentation d'un justificatif

► Acheter un numéro de la revue	Tarif	Numéro (format X-20XX)	Quantité
Numéro récent (à partir de 2014)	■ 23,00 €
Numéro antérieur à 2014	■ 20,00 €
TOTAL DE MA COMMANDE		 €

Bon de commande à retourner à :

DUNOD ÉDITEUR - Service Clients - 11, rue Paul Bert - CS 30024 - 92247 Malakoff cedex, France
Tél. 0 820 800 500 - Fax. 01 41 23 67 35 - Étranger +33 (0)1 41 23 66 00 - revues@armand-colin.com

Adresse de livraison

Raison sociale :

Nom : Prénom :

Adresse :

Code postal : |_|_|_|_| Ville : Pays :

Courriel :@.....

Règlement à l'ordre de Dunod Éditeur

- Par chèque à la commande
- À réception de facture (institutions uniquement)
- Par mandat administratif (institutions uniquement)

Date : __/__/____

Signature (obligatoire)

Je souhaite effectuer mes démarches en ligne ou par courriel/téléphone

- ✓ Je me connecte au site www.revues.armand-colin.com, onglet « ÉCO & SC. POLITIQUE »
- ✓ Je contacte le service clients à l'adresse revues@armand-colin.com ou au 0 820 800 500

En vous abonnant, vous consentez à ce que Dunod Editeur traite vos données à caractère personnel pour la bonne gestion de votre abonnement et afin de vous permettre de bénéficier de ses nouveautés et actualités liées à votre activité. Vos données sont conservées en fonction de leur nature pour une durée conforme aux exigences légales. Vous pouvez retirer votre consentement, exercer vos droits d'accès, de rectification, d'opposition, de portabilité, ou encore définir le sort de vos données après votre décès en adressant votre demande à infos@dunod.com, sous réserve de justifier de votre identité à l'autorité de contrôle. Pour en savoir plus, consultez notre Charte Données Personnelles <https://www.revues.armand-colin.com/donnees-personnelles>. Toute commande implique que vous ayez préalablement pris connaissance des conditions générales d'abonnement sur notre site : <https://www.revues.armand-colin.com/cga>

