Fondation Jean Jaurès

International

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE BIDEN À LA LUMIÈRE DES PREMIÈRES NOMINATIONS

Célia Belin

17/03/2021

Comment analyser les différentes nominations de la nouvelle administration Biden ? En quoi celles-ci peuvent préfigurer les grands axes de la politique étrangère du nouveau président des États-Unis ? Célia Belin, chercheure en science politique et *visiting fellow* à la Brookings Institution, revient sur ce que ces nominations indiquent de ses priorités et de ses ambitions en politique étrangère.

À chaque changement d'administration américaine, ce sont près de 4000 personnes qui sont nommées pour remplir ses rangs, dont un peu plus d'un quart (secrétaires, sous-secrétaires, directeurs d'agence, ambassadeurs et autres) doivent être ratifiés par le Sénat. Cela conduit à une lente mise en place, accentuée cette année par le retard accumulé pendant la transition, alors que Donald Trump refusait de reconnaître la victoire de son adversaire. Toutefois, un mois et demi après l'inauguration de Joe Biden, la nouvelle équipe commence à se dessiner. Pour l'épauler en politique étrangère, le président Biden a fait appel à des personnalités attendues et reconnues, souvent issues des think tanks de Washington mais également représentatives de la diversité raciale, ethnique et de genre de la société américaine. Comme le dit l'expression américaine, « *personnel is policy* » : les choix en termes de ressources humaines du quarante-sixième président américain nous donnent une première indication de ses priorités et de ses ambitions en politique étrangère. La nouvelle administration monte en puissance dans la compétition avec la Chine, mise sur l'action climatique et l'innovation technologique, et remet les questions de démocratie et de droits de l'homme au cœur du leadership américain. Les ambitions sont plus modestes face aux crises du Moyen-Orient, et même face à l'Europe, avec laquelle la nouvelle équipe veut renouer, sans que l'agenda de coopération transatlantique ne soit pour l'instant une priorité.

Derrière la diversité, le retour de la compétence

Comme l'on pouvait s'y attendre, la diversité est de mise dans la nouvelle administration

américaine, des membres du Cabinet aux conseillers politiques. L'équilibre hommes-femmes est atteint et de nombreuses personnes sont issues de minorités visibles. En décembre 2020, l'équipe de transition annonçait que parmi la centaine de conseillers déjà nommés pour accompagner Biden à la Maison-Blanche, 61% étaient des femmes, 54% des personnes de couleur, 20% Américains de première génération, 11% LGBTQ+. Au-delà du choix historique de Kamala Harris comme vice-présidente, de nombreuses autres nominations à forte portée symbolique ont marqué les premiers jours de cette administration : le premier chef du Pentagone noir américain (Lloyd Austin) pour mieux représenter les 43% de membres des forces armées qui sont des personnes de couleur ; le premier membre d'un cabinet présidentiel ouvertement homosexuel (Pete Buttigieg, secrétaire aux Transports) ; la première membre d'un cabinet présidentiel amérindienne, qui plus est secrétaire à l'Intérieur, donc en charge de la gestion des terres fédérales et des relations aux tribus amérindiennes (Deb Haaland) ; le premier secrétaire à la Sécurité nationale latino et immigré alors que le département s'occupe entre autres des questions migratoires (Alejandro Mayorkas).

Plus davantage encore que pour ces prédécesseurs, les équipes du président entrant regorgent de figures chevronnées et compétentes, aux réseaux étendus et institués. Peu de prises de risque, y compris pour ceux qui doivent passer la barre de la confirmation au Sénat. Joe Biden souhaite au contraire mettre en place des équipes immédiatement opérationnelles pour s'atteler à l'immense tâche de reconstruction du pays, et ne pas entrer inutilement dans des batailles partisanes avec des personnalités abrasives. En conséquence, à l'exception de Neera Tanden initialement nommée à l'Office of Management and Budget, les nominés ont fait l'objet de peu de critiques. Pour certains dossiers, le président Biden a fait appel à des personnalités déjà en vue, au poids politique presque surdimensionné pour leurs postes : Denis McDonough, ancien directeur de cabinet d'Obama, devient secrétaire aux Vétérans ; Susan Rice, ancienne conseillère à la sécurité nationale, est en charge du Conseil de politique intérieure ; Samantha Power, ancienne ambassadrice à l'ONU, est nommée cheffe de USAID ; ou encore John Kerry, ancien secrétaire d'État, est envoyé spécial sur le climat. La nouvelle administration fourmille de talents, et donc d'egos, qui pourraient se retrouver en compétition directe les uns avec les autres, au détriment d'une ligne directrice.

En matière de politique étrangère, les nouveaux conseillers se connaissent et ont souvent des expériences de travail conjointes, auprès du vice-président Biden, dans l'équipe Clinton du Département d'État, ou dans la Maison-Blanche d'Obama. Joe Biden s'est entouré de proches en qui il a toute confiance, comme le secrétaire d'État Antony Blinken ou le conseiller à la sécurité nationale Jake Sullivan. Au-delà du premier cercle, la nouvelle administration est venue puiser dans les ressources profondes des think tanks de Washington, hauts lieux du débat d'idées américain. Ainsi, pour les observateurs du microcosme washingtonien, l'avalanche de noms révélés ces dernières semaines frappe par leur familiarité. Deux think tanks en particulier, Brookings et

Carnegie, ont vu de nombreux experts rejoindre l'administration, et le phénomène en concerne bien d'autres (CNAS, CSIS, GMF, Atlantic Council, WINEP). Peu de ses conseillers sont issus du cœur du pays, ou même de la côte ouest. Une preuve de plus, s'il en faut, que la politique étrangère se fait encore presque exclusivement à Washington.

À l'aube de cette administration Biden, le contraste avec celle, populiste et anti-*establishment* de Donald Trump ne pourrait pas être plus grand. Sous Trump, les réseaux traditionnels de l'expertise avaient été écartés du pouvoir, jamais consultés, jusqu'à devenir des espaces d'opposition sans influence. Le rejet avait affecté jusqu'aux think tanks plus conservateurs, tels que l'American Entreprise Institute. Seule l'Heritage Foundation est restée proche du pouvoir – ce qui a valu la mention de « think tank avec l'impact politique le plus significatif sur 2017-2019 » du classement Global Go-To Think Tank Index de 2020, alors même que sa contribution intellectuelle était décriée par ses pairs.

Toutefois, si l'on est avec Joe Biden face à un retour en puissance du « Blob »[1], le fait est que quatre ans de disruption trumpiste a ouvert la voie à des propositions plus audacieuses, faisant bouger les lignes traditionnelles sur le commerce, la compétition avec la Chine, le leadership américain, ou encore les relations transatlantiques. Dans son ensemble, les premières équipes sont atlantistes mais non-arcboutées sur la question de l'autonomie stratégique, faucons sur la Chine et la Russie mais déterminées à agir avec les alliés, pro-climat et à la recherche de partenaires pour repenser l'architecture économique mondiale.

Relever les défis d'aujourd'hui et de demain

Les experts qui rejoignent l'administration arrivent avec un bagage d'idées et de propositions politiques développées dans les think tanks, qu'ils entendent désormais mettre en place. L'avalanche de décrets et déclarations des premières semaines a de quoi donner le tournis. Rien d'étonnant : pour Jake Sullivan, la stratégie doit être d'« aller vite, être audacieux ». Le président Biden doit agir avant d'être « *lame-duck* »[2] s'il ne se représente pas en 2024 et avant même l'entrée dans la prochaine saison politique (élections de mi-mandat en 2022). En outre, l'administration veut imprimer très tôt une image de réengagement international.

« Nous allons réparer nos alliances et nous impliquer de nouveau dans les affaires du monde. Non pas pour relever les défis d'hier, mais ceux d'aujourd'hui et de demain. Nous serons des leaders, pas seulement par l'exemple de notre puissance, mais par la puissance de notre exemple. » Dans son discours inaugural du 20 janvier dernier, le président Biden a laissé entrevoir une politique étrangère placée sous le signe de la restauration du leadership américain, mais aussi de

l'adaptation aux nouvelles réalités géopolitiques et géoéconomiques, et de la mise en adéquation des valeurs et des actions. Au premier rang de ses priorités, les défis de demain : le climat, la Chine et les nouveaux instruments de la puissance (technologies et géoéconomie). Et en arrière-plan, les défis d'hier et d'aujourd'hui : sortir du Moyen-Orient, de manière responsable, et renouer avec l'Europe comme partenaire de choix.

L'action climatique à tous les échelons de gouvernement

L'action climatique fait l'objet d'efforts bureaucratiques considérables. À la Maison-Blanche s'est constitué un appareil extrêmement solide sur le climat : John Kerry pour l'international, et Gina McCarthy, ancienne administratrice de l'EPA (Environmental Protection Agency) sous Obama, pour le volet politique intérieure, tous deux dotés de moyens humains et financiers considérables. À la tête de l'EPA, agence mise à mal par l'administration Trump, Joe Biden a nommé Michael Regan. Noir américain de Caroline du Nord, où il était en charge de la qualité environnementale, Regan aura entre autres pour tâche de veiller à remédier aux injustices climatiques et environnementales qui affectent davantage les minorités raciales.

La force du dossier climatique pour l'administration Biden est que, plus que tout autre sujet, il est porté politiquement par de nombreux autres membres de l'administration et fait partie intégrante de leur agenda de travail, qu'il s'agisse du Trésor (Janet Yellen), de la Justice (Merrick Garland), ou des Transports (Pete Buttigieg). Il en va de même pour Brian Deese, ancien conseiller d'Obama sur les finances climat puis en charge des investissements durables chez Blackrock, nommé chef du Conseil économique national de la Maison-Blanche. De nombreux autres conseillers influents ont démontré leur sensibilité à la question climatique, comme le directeur de cabinet, Ron Klain, le conseiller à la sécurité nationale Jake Sullivan ou son adjoint Jon Finer.

Après avoir annoncé le retour des États-Unis dans l'Accord de Paris, l'administration Biden devrait continuer son action climatique sur les « chapeaux de roue » au cours des prochains mois : à l'approche de la COP26 en novembre prochain, les États-Unis annonceront une nouvelle contribution climatique, avec des efforts accrus en matière de réduction d'émission. Elle devrait être annoncée dès avril 2021, lorsque Joe Biden recevra de nombreux chefs d'État et de gouvernement pour un sommet sur le climat le 22 avril, journée de la Terre.

La compétition avec la Chine comme cadre stratégique structurel

Les nominations sur la Chine révèlent le choix d'une ligne ferme. Au Conseil national de sécurité de la Maison-Blanche (National Security Council, NSC), Kurt Campbell, ancien \ »Assistant Secretary

for East Asia and Pacific Affairs\ » dans le département d'État d'Hillary Clinton, considéré comme l'architecte du « pivot » vers l'Asie, devient coordinateur pour l'Indo-Pacifique. Un poste qui confirme la stratégie d'un renforcement des alliances en Asie pour contrebalancer la puissance chinoise – non seulement avec le Japon et la Corée du Sud, mais aussi l'Inde, l'Indonésie et l'Australie, ainsi qu'avec les alliés européens.

L'approche n'est pas seulement géopolitique : Laura Rosenberger, nommée Senior Director for China au NSC, voit dans la rivalité des démocraties avec la Chine une dimension idéologique. Elle est rejointe par deux jeunes experts : Rush Doshi, spécialiste de la *grand strategy* chinoise visant à contester la suprématie technologique américaine, et Julian Gerwitz, pour qui les États-Unis doivent corriger l'impression de déclin face à la Chine, permettant ainsi de rétablir leur pouvoir de dissuasion. Au Pentagone, Ely Ratner, nommé Special Assistant pour le secrétaire à la Défense, voit dans la compétition avec la Chine un enjeu majeur qui doit dépasser les clivages partisans.

Cette ligne ferme s'est confirmée à travers l'invitation, pour la première fois, de la représentante de Taiwan aux États-Unis pour l'inauguration de Biden, ou encore la confirmation par Antony Blinken, pendant son audience de confirmation au Sénat, de la désignation du traitement des Ouïghours comme « génocide ». La nouvelle administration signale ainsi qu'elle n'a à court terme aucune intention de rapprochement avec la Chine, en dehors d'une collaboration pragmatique sur la pandémie de Covid-19 et le changement climatique, espérant repousser la question chinoise à une seconde partie de mandat.

L'innovation et l'économie au service de la compétition

Dans un entretien en septembre 2020, Antony Blinken désignait comme un sujet prioritaire de notre époque la ligne de faille entre les « techno-démocraties » et les « techno-autocraties » qui rivalisent pour définir les règles, normes et valeurs qui régiront les technologies et donc la vie des gens. Inquiets du retard pris par les États-Unis au cours des dernières années (hausse des inégalités, manque d'investissements), l'administration Biden veut miser sur l'innovation, la R&D, la compétition technologique. Dans le document de stratégie de sécurité provisoire présenté début mars 2021, l'administration prône pour une union des démocraties pour se protéger des cyberattaques, de la désinformation et de l'« autoritarisme numérique ».

Pour ancrer ces priorités, Joe Biden a annoncé dans son premier discours de politique étrangère le 4 février 2021 la création d'un poste de « Deputy National Security Advisor for Cyber and Emerging Technology » au sein du Conseil de sécurité nationale, qui revient à Anne Neuberger, issue de la NSA. L'équipe se renforce également avec Tarun Chhabra, directeur du Center for Security and

Emerging Technology de l'université Georgetown mais également expert de *grand strategy* et de relations sino-américaines, qui devient « Senior Director for Technology and National Security ». En compagnie de Caitlin Durkovich, spécialiste de cybersécurité, et « Senior Director for Resilience and Response », les questions numériques et intelligence artificielle figurent au sommet de leurs priorités.

La nouvelle administration se montre aussi sensible aux questions géoéconomiques et à leur impact sur la prospérité des Américains, comme illustré par la nomination de Sasha Baker en tant que directrice de la stratégie au Conseil de sécurité nationale. Ancienne conseillère de la sénatrice Elizabeth Warren, Baker représente l'ouverture aux sujets progressistes, comme la lutte anti-corruption ou les accords commerciaux favorables aux travailleurs. Jake Sullivan lui-même a cultivé sa proximité aux idées géoéconomiques progressistes, co-rédigeant avec Jennifer Harris des articles critiques du consensus néolibéral en matière commerciale. Depuis sa prise de poste, le conseiller à la sécurité nationale met en avant l'idée d'une « politique étrangère pour la classe moyenne », née d'un projet du think tank Carnegie, qui vise à mettre en adéquation les objectifs de politique étrangère et intérieure. En écho au slogan de campagne de Joe Biden, « *build back better* », cette nouvelle approche considère que la politique étrangère de Joe Biden doit profiter aux Américains et, en retour, leur prospérité et leur prouesses technologiques restaureront la place des États-Unis sur la scène internationale.

Une politique étrangère guidée par les valeurs

La question de la démocratie et des droits de l'homme, en souffrance pendant l'administration Trump, est revalorisée. À la Maison-Blanche, une spécialiste de ces sujets, Shanthi Kalathil, du National Endowment for Democracy, a été nommée coordinatrice pour la démocratie et les droits de l'homme (un des trois postes de coordinateurs créés par la Maison-Blanche, avec ceux sur le Moyen-Orient et sur l'Asie).

Au Département d'État, une diplomate qui avait démissionné par rejet de propos racistes tenus par le président Trump en 2018, Uzra Zeya, sera en charge des questions de sécurité civile, démocratie et droits de l'homme.

La nomination d'Anthony Blinken à la tête du Département d'État fait aussi bonne place aux questions des droits de l'homme, lui qui s'est prononcé sur les droits des réfugiés, ou contre les atrocités de masse. Dans son audience de confirmation au Sénat, il a pris une position ferme contre la guerre au Yémen ou contre la désignation des Houthis comme organisation terroriste risquant de mettre en péril l'aide humanitaire. Plus récemment, l'administration a rendu public le

rapport Khashoggi, impliquant directement le pouvoir saoudien et mettant en place le « *Khashoggi ban* » visant à interdire de séjour aux États-Unis les individus se rendant coupables de répression contre les journalistes et les dissidents. Au-delà des droits de l'homme, l'administration a signalé à de multiples reprises son intention d'incarner le retour des valeurs dans la politique étrangère américaine à travers la tenue d'un Sommet des démocraties, ou Sommet pour la démocratie, ou la constitution d'une coalition de type D-10.

Poursuivre le retrait du Moyen-Orient, mais de manière responsable

La tendance générale au retrait du Moyen-Orient au profit de la compétition avec la Chine, qui a marqué tant les années Obama que Trump, n'est pas remise en question sous Biden. Exemple des partisans du retrait, Mara Karlin, professeure associée à John Hopkins, a rejoint de nouveau le Pentagone en tant que « Deputy Assistant Secretary of defense for international security affairs ». Auteure d'un papier avec Tamara Wittes pour « mettre fin au purgatoire américain au Moyen-Orient », Mara Karlin prône de faire moins au Moyen-Orient, à commencer par retirer le soutien américain à l'Arabie Saoudite au Yémen. L'allié saoudien est en effet dans la ligne de mire de la nouvelle administration et se trouve sous le feu des critiques (Yémen/affaire Khashoggi). Phil Gordon, auteur d'un ouvrage cinglant sur les échecs des États-Unis au Moyen-Orient, rejoint lui l'équipe de la vice-présidente Kamala Harris en tant que conseiller à la sécurité nationale adjoint.

Cela étant, malgré les ambitions de prendre de la distance avec les crises de la région, l'administration souhaite être à la hauteur de ses responsabilités au Moyen-Orient, travaillant à un retrait ordonné et concerté. Lloyd Austin, général de l'Armée américaine, anciennement à la tête de Central Command (commandement en charge de l'Irak, de l'Afghanistan, de la Syrie, et du Yémen), a été choisi pour diriger le Pentagone, malgré les réticences des partisans d'une direction civile. Ce choix confirme que l'administration veut re-crédibiliser la parole américaine, par exemple auprès de ses alliés kurdes, injustement traités par l'administration Trump. La nomination de Brett McGurk, ancien envoyé spécial auprès de la coalition contre Daech sous Obama, en tant que coordinateur pour le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord, vient quant à elle appuyer un discours plus ferme vis-à-vis de la Turquie.

Seul dossier moyen-oriental majeur dont l'administration souhaite s'occuper explicitement, l'Iran sera géré par Robert Malley. Ancien des administrations Obama et Clinton, bilingue en français tout comme Blinken, Malley est décrié par les partisans d'une ligne dure contre l'Iran, limitant peut-être sa capacité à engager de larges négociations. Il pourra toutefois s'appuyer sur le réseau des anciens de l'accord nucléaire iranien revenus dans l'administration, de Wendy Sherman comme secrétaire d'État adjointe à Colin Kahl au Pentagone. Cela étant, il est attendu que le sujet iranien

soit avant tout « géré », mais sans règlement général à court terme.

Un partenariat négligent avec l'Europe

« *America is back* », affirme Joe Biden. Peu de partenaires de l'Amérique se réjouissent autant de son grand retour que les Européens. Multipliant les appels à coopérer et travailler ensemble, l'Europe voit dans les nouveaux venus des alliés et des amis. De fait, les conseillers qui peuplent la nouvelle administration connaissent bien ou très bien l'Europe, et inversement, qu'ils s'occupent du dossier ou non. Au-delà du président Biden, connu pour son atlantisme, les personnalités qui l'entourent sont des figures familières des cercles transatlantiques, comme Antony Blinken ou John Kerry, tous deux par ailleurs francophones.

Au Conseil de sécurité nationale de la Maison-Blanche, le portefeuille Europe est attribué à Amanda Sloat qui connaît les rouages de l'Union européenne et a suivi de près les négociations du Brexit. En charge de l'Europe du Sud pendant l'administration Obama, elle s'était occupée de la Turquie et de la question des réfugiés. Le poste a été subdivisé entre Europe et Russie (pas encore pourvu) afin de donner plus d'importance à la question sécuritaire russe tout en évitant qu'elle ne phagocyte les relations de travail avec le reste de l'Europe. L'administration souhaite répondre avec fermeté aux actions clandestines de la Russie (cyberattaques, manipulations de l'information), et cette ligne dure sur la Russie se dessine également au Département d'État : la nouvelle directrice politique est Victoria Nuland, ancienne Assistant Secretary pour l'Europe de l'administration Obama, connue pour son soutien actif au mouvement démocratique en Ukraine, et Molly Montgomery, ancienne conseillère du vice-président Mike Pence, soucieuse de la démocratie en Europe de l'Est ou dans les Balkans, hérite du portefeuille Union européenne et Europe occidentale.

Les premiers appels de Joe Biden aux dirigeants européens (Royaume-Uni., France, Allemagne, OTAN) et les premiers discours des membres de l'administration illustrent la volonté de surmonter l'antagonisme des quatre dernières années et de travailler avec les Européens sur un large champ de défis globaux, au premier rang desquels la pandémie de Covid-19 et le climat. Ce que l'équipe Biden espère avant tout, c'est de pouvoir compter sur les Européens, notamment sur le dossier chinois. Toutefois, au-delà des intentions européennes de « coopérer », la nouvelle administration ne donne guère d'indication encore sur ce qu'elle veut accomplir avec les Européens. « Pour l'administration, l'Europe n'est pas un problème, mais n'est pas non plus une solution », entend-on à Washington. Leur prisme serait même un peu suranné : lors de la Munich Security Conference, le président Biden a affirmé son attachement à une Europe « entière, libre et en paix », une expression désuète qui évoque la fin de la Guerre froide. Plusieurs rôles clefs n'ont pas encore été attribués, comme \ »Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs\ », ou encore celui de

conseiller Russie à la Maison-Blanche.

Le paradoxe de cette saison politique se trouve peut-etre là : après quatre années d'*America First*, les alliés trépignent et la liste des défis globaux est plus longue que jamais. Mais écrasés par la Covid-19, étouffés par une atmosphère politique toxique, préoccupés par leurs priorités de sécurité immédiates, les alliés transatlantiques n'auront pas forcément la « bande passante » pour mener à bien le grand effort de concertation qui serait nécessaire pour repenser l'ordre international et les organisations multilatérales. Il est plus probable pour l'heure que la coopération se fasse au gré des crises, en espérant toutefois que sur les dossiers sanitaires, climatiques et géoéconomiques, les crises puissent faire émerger un agenda commun.

1. Le « Blob » est l'expression de Ben Rhodes, conseiller adjoint à la sécurité nationale de Barack Obama, qui visait à railler ce qu'il percevait comme l'*establishment* de politique étrangère, marqué par la pensée unique et un interventionnisme réflexe.
2. « Canard boiteux », signifiant que le mandat de l'élu arrive à terme.