



# IRSEM

INSTITUT DE RECHERCHE STRATÉGIQUE  
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



8 octobre 2024

## L'ADMINISTRATION BIDEN ET LE RETOUR EMPÊCHÉ DES ÉTATS-UNIS À LA PRIMAUTÉ

**MCF Maud QUESSARD**

*Directrice du domaine « Europe, Espace transatlantique, Russie » à l'IRSEM*

### RÉSUMÉ

À la veille de l'élection présidentielle de novembre 2024, cette note de recherche propose un premier bilan de la politique étrangère démocrate de l'ère Biden, en dégageant les éléments de rupture et de continuité au-delà de la séquence électorale à venir opposant Donald Trump à Kamala Harris. Elle incite à s'interroger sur les évolutions de la posture stratégique des États-Unis, en se concentrant sur les défis et les contradictions rencontrés par les démocrates dans la formulation d'une Grande Stratégie cohérente. Elle aborde le retour difficile au multilatéralisme, les crises intérieures et internationales ainsi que les compétitions de puissance croissantes avec la Chine et la Russie. L'administration Biden, bien que déterminée à revitaliser les alliances et à réaffirmer le leadership américain, a dû faire face à une multiplication des crises et des niveaux de crise qui ont compliqué la mise en œuvre d'une politique étrangère homogène. Les divisions partisans et intra-partisans structurelles, les difficultés de (ré)engagement avec le « Sud global » et le retour des guerres en Europe et au Moyen-Orient ont fragilisé la réaffirmation d'un grand dessein tourné vers l'Asie. La posture stratégique des États-Unis reste affaiblie par des contraintes internes et des défis stratégiques globaux qui remettent en question la capacité du pays à maintenir son leadership à moyen terme.

### SOMMAIRE

Introduction .....	2
L'héritage de Joe Biden en politique étrangère .....	3
La prévalence des déterminants intérieurs et le retour empêché à la primauté .....	7
Les ambitions contrariées d'une stratégie post-Atlantique .....	13
Les défis du réengagement vers le « Sud global » : un choix ou une nécessité pour la Grande Stratégie ? .....	15
Conclusion : le difficile retour au multilatéralisme .....	18

## INTRODUCTION

Le retour au multilatéralisme, l’alliance des démocraties, l’engagement pour le climat, la diplomatie des vaccins, autant de promesses d’excellence qui devaient permettre à l’Amérique, selon Joe Biden, de redorer le blason des valeurs démocrates à l’international et la possibilité d’un grand dessein. L’invasion de l’Ukraine par la Russie et, *de facto*, le renforcement du pacte atlantique devaient assurer à Joe Biden de conduire le bloc des démocraties contre les régimes autoritaires et de lutter contre le retour des impérialismes russe ou chinois dans un contexte de nouvelles compétitions de puissance exacerbées<sup>1</sup>. Toutefois, les autres crises internationales, les surprises stratégiques majeures impliquant les États-Unis, comme au Moyen-Orient, ou quotidiennes et hybrides, dans les zones grises d’Asie-Pacifique ont fragilisé les velléités de *reset* du leadership américain et ont signé la fin de la primauté<sup>2</sup>.

L’accession de Joe Biden à la présidence des États-Unis en janvier 2021 devait en effet marquer une période de rupture politique après les quatre années tumultueuses de l’administration hétérodoxe conduite par Donald Trump. Or, à peine investi, le président Biden a hérité d’une nation profondément divisée, confrontée à des défis intérieurs et internationaux sans précédent. Ce contexte de double fragmentation chaotique – de l’ordre international et de la scène intérieure – met en question la capacité des démocrates à mettre en œuvre une Grande Stratégie cohérente, une vision de politique étrangère intégrée, reposant sur une doctrine cohérente visant à sécuriser les intérêts nationaux à long terme. La complexité des enjeux contemporains, la multiplication des crises et des niveaux de crise, semble avoir diminué cette ambition maximaliste<sup>3</sup> et avoir rendu cette tâche ardue. À l’heure où les démocrates proposent un *ticket* renouvelé, Harris-Walz, pour briguer la Maison-Blanche lors de l’élection de novembre, quel bilan tirer des tentatives de restauration du leadership menées par Joe Biden ? Quelle pourra être la posture de la nouvelle équipe en politique étrangère et faut-il s’attendre à une « nouvelle donne » ?

---

1. Joseph R. Biden, Jr., « Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump », *Foreign Affairs*, mars/avril 2020.

2. Ashley Townshend, James Crabtree, « US Indo-Pacific Strategy, Alliances and Security Partnerships », *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2022*, Londres, Routledge, 2022, p. 12-37.

3. Le politiste Stephen Sestanovich distingue les idéalistes des réalistes en politique étrangère et classe les présidents américains en deux catégories : les *maximalists* et les *retrenchers*. Les idéalistes font preuve d’hubris et se lancent dans des guerres hasardeuses (Truman en Corée, Kennedy et Johnson au Vietnam, Bush fils en Irak). Les réalistes sont contraints par la situation dont ils héritent – guerre longue, coûteuse et impopulaire – à opérer un repli et à redéfinir les objectifs à long terme (Eisenhower, Nixon, Obama et Biden). Stephen Sestanovich, *Maximalist: America in the World from Truman to Obama*, New York, Knopf, 2014.

# L'HÉRITAGE DE JOE BIDEN EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

## « America is back » ?

Si Joe Biden annonçait lors de la campagne de 2020 un retour de l'Amérique sur la scène internationale – « *America is back* » – après le chaos des années Trump, il s'est rapidement avéré qu'un retour à la période antérieure, celle des années post-guerre froide où l'Amérique, seul hégémon, était qualifiée d'hyperpuissance, ne faisait plus sens<sup>4</sup>. Dans un monde qui ne serait plus seulement post-américain<sup>5</sup>, comme au tournant du siècle, mais que d'aucuns qualifiaient déjà de post-hégémonique, la perte d'influence des États-Unis avait rebattu les cartes des jeux de puissance<sup>6</sup>. Malgré une lecture des relations internationales du président démocrate au prisme de son expérience de guerre froide, l'ère Biden devait sonner le glas de l'ultime bilan des aventures extérieures de l'hyperpuissance militaire américaine, sur fond de questionnements intérieurs lancinants sur le déclin de la puissance.

L'équipe Biden, au conseil de sécurité nationale ou au département d'État, a fortement pris en considération le fait que le XXI<sup>e</sup> siècle n'était plus celui du messianisme américain, mais celui de la transition de puissance. Les premières décennies ont été marquées par l'échec de la longue guerre contre le terrorisme et le retrait d'Afghanistan, qui a entravé la bascule stratégique vers l'Asie ou du moins favorisé la montée en puissance des compétiteurs : la Chine, la Russie, mais aussi, à mesure que les garanties américaines de sécurité se sont étioilées, celle de l'ensemble des puissances intermédiaires participant de cette nouvelle ère multipolaire<sup>7</sup>.

Pour les démocrates, la Grande Stratégie en politique étrangère est considérée comme l'approche globale adoptée par les États-Unis pour protéger et promouvoir leurs intérêts à l'étranger, en intégrant les dimensions diplomatiques, militaires, économiques et idéologiques. Cela implique depuis Wilson un engagement multilatéral, le renforcement des alliances internationales, la promotion des droits humains et la diplomatie comme instrument privilégié, sans pour autant négliger l'utilisation de la puissance militaire lorsque cela est jugé nécessaire<sup>8</sup>. Joe Biden, dans sa conduite de la politique étrangère, s'est inscrit dans cet héritage multidimensionnel qu'il maîtrise à la perfection du fait de sa longue expérience des affaires internationales.

---

4. Par opposition à l'ère unipolaire de la toute-puissance américaine, annoncée par Krauthammer à la fin de la guerre froide. Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs*, 70 (1), *America and the World*, septembre 1990, p. 23-33.

5. Fareed Zakaria, *L'empire américain, l'heure du partage (The Post-American World)*, Paris, Saint-Simon, 2009.

6. John Ikenberry, « The Future of Multilateralism: Governing the World in a Post-Hegemonic Era », *Japanese Journal of Political Science*, 16 (3), 2015, p. 399-413.

7. Jake Sullivan, « The Sources of American Power: A Foreign Policy for a Changed World », *Foreign Affairs*, novembre/décembre 2023.

8. Barry Posen, *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 2018.

## L'engagement personnel : Joe Biden le diplomate

Avant son accession à la Maison-Blanche, Joe Biden a siégé pendant plus de trente ans à la commission des affaires étrangères du Sénat, en sus de ses missions diplomatiques en tant que vice-président des États-Unis. « Sa carte mentale » de dirigeant occidental a été plus particulièrement façonnée par la fin de la guerre froide et par la longue guerre contre le terrorisme menée par les États-Unis depuis le 11 septembre 2001<sup>9</sup>.

Pour l'historien, il faut reconnaître que malgré les lapsus et les maladresses de sa dernière année de mandat, Joe Biden a été l'un des rares présidents américains à avoir une connaissance précise des questions internationales et des dirigeants étrangers, une expérience qu'aucun autre démocrate de sa génération ne pouvait égaler. Lui-même a affirmé, lors d'une levée de fonds en juin 2023, qu'il en savait au moins autant sur la politique étrangère qu'Henry Kissinger<sup>10</sup> ; les éloges sur ses qualités diplomatiques adressés par les dirigeants du monde libre, lors du sommet de l'OTAN à Washington en juillet 2024, ont d'ailleurs été repris par l'équipe de campagne démocrate pour essayer de faire comprendre aux Américains qu'ils ne pouvaient pas se permettre de le perdre.

Les dirigeants européens avaient accueilli avec soulagement son accession à la présidence en 2021, et cette promesse que « les États-Unis étaient de retour ». Sans le président Biden et son équipe, il est en effet peu probable que les alliés du pacte atlantique aient pu réagir aussi fermement qu'ils ne l'ont fait initialement contre la Russie en matière de sanctions et de soutien militaire à l'Ukraine après l'invasion lancée par Vladimir Poutine, en février 2022. Toutefois, la dernière partie du mandat de Joe Biden et ses décisions en politique étrangère, avant tout rythmées par les impératifs de la campagne présidentielle, sont aujourd'hui analysées à l'aune de l'amoindrissement de ses capacités cognitives. Pour les diplomates européens, le déclin du président s'est d'abord manifesté par une capacité plus limitée à expliquer aux Américains la nécessité de défendre l'Ukraine. Sa performance lors du sommet du G7 en Italie, à l'été 2024, a nécessairement provoqué l'inquiétude des partenaires transatlantiques et, progressivement, les convictions personnelles du président américain ont été perçues comme celles d'une époque révolue. Joe Biden s'est retrouvé entravé par ce qui avait fait de lui un excellent vice-président pour les affaires internationales, ses connaissances et son expérience du long XX<sup>e</sup> siècle.

Lors de son accession à la Maison-Blanche, le carnet d'adresses des responsables politiques étrangers de Joe Biden, du Kazakhstan à Bahreïn, était en effet sans égal depuis George H. Bush (père). Au cours de son mandat, Joe Biden s'est rendu personnellement en Ukraine à de nombreuses reprises, a rencontré Xi Jinping à Pékin et a regardé Vladimir Poutine dans les yeux pour déclarer qu'il était « un homme sans âme ». Il connaît Benjamin Netanyahu depuis quarante ans. Cette expérience et son engagement personnel l'ont d'ailleurs amené à mettre en avant l'importance des relations interpersonnelles sur la doctrine dans les décisions de politique étrangère. Son conseiller à la sécurité nationale, l'incontournable Jake

9. Hal Brands, *American Grand Strategy in the Age of Trump*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2018.

10. The White House, « [Statement from President Biden on the Passing of Henry Kissinger](#) », Washington, DC, novembre 2023.

Sullivan, l'a lui-même reconnu : « il dit fréquemment que toute la politique étrangère est personnelle, que les relations personnelles avec les dirigeants comptent vraiment<sup>11</sup> ».

Cette assurance l'a aussi parfois amené à passer outre les commandants militaires, les experts diplomatiques et autres conseillers. Parfois, cette audace, que certains de ses proches adversaires républicains ont pu qualifier d'entêtement, l'a aussi conduit à des erreurs stratégiques – comme le retrait précipité d'Afghanistan, les déclarations sur Taïwan, la réticence de prime abord à fournir rapidement du matériel militaire à l'Ukraine. Joe Biden a incarné dans la première partie de son mandat une approche pragmatique et réaliste. Contrairement aux attentes des alliés, il n'a pas cherché à restaurer la prééminence militaire des États-Unis mais a plutôt mis fin à des engagements militaires prolongés (« les guerres sans fin » pointées du doigt par Donald Trump), en commençant par l'Afghanistan.

## Le retrait des « guerres sans fin » : la fin de la Grande Stratégie ?

Dès ses premiers jours au pouvoir, l'administration Biden a dépriorisé le Moyen-Orient et a soigneusement évité de se laisser entraîner à nouveau dans la région, pour un temps. Son refus de poursuivre la guerre en Afghanistan, malgré les pressions, reflète sa conviction que l'intervention militaire américaine ne devrait être utilisée que pour défendre des intérêts vitaux, et non pour promouvoir des valeurs démocratiques à l'étranger. Biden a alors rappelé que l'avenir de l'Afghanistan devait être décidé par son peuple, ce qui a marqué une rupture avec les efforts antérieurs de *nation-building*. La stratégie de sécurité nationale des États-Unis, publiée en octobre 2022, décrivait en effet les précédents efforts de « construction de la nation » dans la région comme détournant l'attention des priorités stratégiques qui permettraient de supplanter la Chine et de contraindre la Russie : « Nous nous sommes trop souvent rabattus sur des politiques centrées sur l'armée, fondées sur une foi irréaliste en la force et le changement de régime<sup>12</sup>. »

Néanmoins, au-delà du retrait des aventures extérieures, en matière de doctrine, sur le temps long, on peut replacer l'héritage de l'équipe Biden au sein de quatre grands courants : l'endiguement, l'engagement, la promotion des droits humains et la diplomatie multilatérale. Pour mémoire, cette approche a été façonnée par la présidence de Harry Truman, pendant laquelle la Grande Stratégie démocrate s'est cristallisée autour de la doctrine de l'endiguement (*containment*)<sup>13</sup>. Second temps fort dont l'équipe Biden est l'héritière, l'engagement multilatéral porté par John Kennedy et Lyndon Johnson qui avaient mis l'accent sur le développement des organisations internationales comme l'ONU et d'initiatives telles que l'Alliance pour le progrès (pour renforcer les relations avec l'Amérique latine)<sup>14</sup>. De plus, l'administration Biden a pu emprunter dans une certaine mesure à la doctrine

11. Heather Hurlburt, « Joe Biden's Foreign Policy Is All About Relationships », *Foreign Policy*, 15 janvier 2021.

12. The White House, « [National Security Strategy](#) », Washington, 12 octobre 2022.

13. Cette stratégie visait à stopper l'expansion du communisme soviétique par des moyens diplomatiques, économiques et militaires. John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

14. Fredrik Logevall, *Choosing War: The Lost Chance for Peace and the Escalation of War in Vietnam*, Berkeley, University of California Press, 2001.



Carter centrée sur la promotion des droits humains comme pilier de la politique étrangère américaine<sup>15</sup>.

Enfin, l'ancien vice-président de Barack Obama s'est engagé dans les missions diplomatiques d'envergure auprès des alliés de l'OTAN, tout en soutenant des actions militaires ciblées, comme l'opération qui a conduit à la mort d'Oussama ben Laden, dans le cadre de « la longue guerre contre le terrorisme ». Biden a ainsi participé à la réorientation de la politique étrangère américaine pour réassurer et restaurer le leadership après l'hubris des années Bush. Il s'agissait déjà de réparer et de renforcer les alliances pour mieux répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, tels que le changement climatique et la prolifération nucléaire<sup>16</sup>.

En somme, les esquisses de la Grande Stratégie en politique étrangère dont Joe Biden a été l'héritier ou l'acteur se sont historiquement articulées autour de l'endiguement des puissances révisionnistes, le multilatéralisme, la promotion des droits humains et la diplomatie active. Elles ont évolué en réponse aux défis internationaux tout en restant fidèles aux principes fondamentaux du parti tels que le soutien aux institutions internationales et les tentatives d'approche équilibrée de la puissance conjuguant diplomatie et pouvoir militaire (le *smart power* d'Obama).

Malgré sa riche expérience, Joe Biden a fait face à une multitude de crises qui ont rendu la formulation et surtout la mise en œuvre d'une Grande Stratégie à l'échelle globale improbable. La centralité de la rivalité de puissance avec la Chine et la résurgence de la Russie, combinées aux menaces transnationales telles que le terrorisme et le changement climatique, nécessitaient une réponse stratégique nuancée et flexible<sup>17</sup>. L'administration Trump ayant laissé un héritage marqué par l'unilatéralisme et le retrait des organisations multilatérales (jusqu'à l'annonce du retrait de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le retrait des accords internationaux, de l'accord de Paris sur le climat et de l'accord sur le nucléaire iranien, avaient érodé la crédibilité des États-Unis<sup>18</sup>. La réhabilitation de ceux-ci ou encore la réintégration de l'UNESCO en 2023 ont représenté un enjeu de légitimité pour opérer une restauration du leadership états-unien à l'échelle internationale.

Au-delà des saillies des prédicateurs du déclin<sup>19</sup>, le retour sur les choix de politique étrangère de l'ère Biden permet d'entrevoir les velléités d'une posture pragmatique et réaliste plus adaptée aux enjeux contemporains des nouvelles compétitions de puissance. Il s'agit, d'une part, d'une approche des enjeux de sécurité plus ciblée sur les nouveaux terrains de conflictualité et les rivalités technologiques (numériques, cyber ou spatiales) et, d'autre part, d'une fabrique de la politique étrangère *from top down* déterminante pour les

---

15. Sa stratégie incluait une réduction de l'appui aux dictatures et une approche plus morale des relations internationales. Gaddis Smith, *Morality, Reason, and Power: American Diplomacy in the Carter Years*, New York, Hill and Wang, 1986.

16. James Mann, *The Obamians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, New York, Viking, 2012.

17. Une Grande Stratégie efficace doit être flexible et capable de s'adapter aux nouvelles réalités géopolitiques sans perdre de vue les objectifs fondamentaux selon Hal Brands, *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.

18. Maud Quessard, Frédéric Heurtebize, Frédérick Gagnon (dir.), *Alliances and Power Politics in the Trump Era: America in Retreat?*, New York, Palgrave MacMillan, 2020.

19. Frédérick Gagnon, Maud Quessard, « Les dilemmes stratégiques de Joe Biden par les marges », AFRI, 2023, p. 377-379.

orientations du commerce extérieur américain. À l'heure de la transition de puissance, les débats des cercles de réflexion proches du pouvoir fédéral – *Washington blob* – de l'ère Biden ont en effet fait état d'une politique étrangère qui tend à réformer sa fabrique de l'intérieur.

## LA PRÉVALENCE DES DÉTERMINANTS INTÉRIEURS ET LE RETOUR EMPÊCHÉ À LA PRIMAUTÉ

### Une politique commerciale protectionniste à l'heure du techno-nationalisme

Joe Biden avait promis « une politique étrangère pour les classes moyennes », en écho au projet à peine esquissé par l'administration Obama (*National Security Strategy* 2015)<sup>20</sup>, notamment pour attirer les électeurs de la classe ouvrière dans les États clés. La politique économique ambitieuse, connue sous le nom de *Bidenomics*, devait stimuler l'innovation, renforcer les infrastructures nationales et réduire la dépendance vis-à-vis des puissances étrangères, comme la Chine, afin de sécuriser les chaînes d'approvisionnement critiques et de promouvoir « une croissance inclusive<sup>21</sup> ». Ainsi, Jake Sullivan, conseiller à la sécurité nationale omniprésent, présentait la vision et les ambitions de la politique étrangère de Joe Biden en 2023 comme une réponse stratégique à une époque de nouvelles compétitions de puissance accrues. Les atouts considérables de la puissance américaine que représentent des ressources naturelles abondantes et une société ouverte à l'innovation devaient être renforcés par des décisions stratégiques et des investissements nationaux pour rester pertinents dans un environnement international en mutation<sup>22</sup>.

L'administration Biden s'est en effet démarquée très clairement de Trump en menant une politique volontariste dans la lutte contre le réchauffement climatique. Le retour dans l'accord de Paris, la nomination de John Kerry comme premier envoyé spécial du président pour le climat et le sommet sur le climat devaient soutenir des objectifs ambitieux pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, dans le but d'atteindre une économie zéro carbone d'ici 2050. L'*Inflation Reduction Act* (IRA), avec un budget de 737 milliards de dollars, créait des subventions et des crédits d'impôt pour les investissements dans les technologies d'énergie propre, telles que les véhicules et batteries électriques, l'hydrogène, le stockage d'énergie et le transport d'électricité. Dans cette lignée, une nouvelle administration démocrate devrait encourager ses alliés et partenaires à suivre l'exemple américain et à subventionner la transition énergétique, transformant ainsi leur modèle économique en faveur des énergies renouvelables.

La politique étrangère de Biden a donc cherché à moderniser la Grande Stratégie pour s'adapter à un monde où la primauté américaine était fortement contestée. Cela a nécessité des investissements conséquents dans l'innovation et la technologie, le *CHIPS and Science*

20. Andrew Gawthorpe, « Taking US Foreign Policy for the Middle Class Seriously », *The Washington Quarterly*, 45 (1), 2022, p. 57-75.

21. James Traub, « Biden's Foreign Policy for the Middle Class is a Revolution », *Foreign Policy*, 17 mars 2021.

22. Jake Sullivan, « Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership », Brookings Institution, 27 avril 2023.

*Act* (2022), pour revitaliser la production nationale et réduire la dépendance. Ce nouvel interventionnisme économique américain, marqué par des lois coûteuses – tel que l'*American Rescue Plan Act* (2021) –, a témoigné d'un tournant en réponse aux défis posés par la pandémie, la concurrence chinoise et la crise climatique. Ce retour en force de l'État fédéral a traduit une mutation profonde de l'économie politique américaine, conduisant à une nouvelle course aux subventions mondiales dans les domaines de l'énergie, des semi-conducteurs et de l'intelligence artificielle<sup>23</sup>.

Le nationalisme croissant aux États-Unis et en Europe, exacerbé par la pandémie et la guerre en Ukraine, ont par ailleurs sans doute légitimé des mesures protectionnistes. Les chaînes de valeur, autrefois au centre des accords comme le Partenariat transpacifique (TPP), sont devenues cruciales pour les alliances économiques et la politique commerciale américaine. La stratégie commerciale s'est éloignée des accords de libre-échange traditionnels, adoptant plutôt des accords sectoriels et des mesures autonomes plus ciblées. Alors que la tentation de la démondialisation ou de l'altermondialisation s'est poursuivie sous Biden, au risque de favoriser l'isolement, l'administration présidentielle a continué à favoriser une politique économique plus protectionniste, limitant l'intégration économique mondiale. Ce phénomène est souvent perçu comme une réponse à la montée du techno-nationalisme et à la nécessité de sécuriser les infrastructures critiques<sup>24</sup>.

Or les divisions de politique intérieure représentent un obstacle de poids à la mise en œuvre de ce type de Grande Stratégie, ce qui, somme toute, constitue un invariant du processus de la politique étrangère états-unienne. Les clivages partisans, exacerbés par les médias sociaux et la fragmentation de l'espace informationnel, ont rendu le consensus politique toujours plus difficile à atteindre. La polarisation politique influe invariablement non seulement sur la politique intérieure mais aussi sur la cohérence de la politique étrangère, en limitant la capacité du gouvernement d'agir de manière toujours cohérente sur la scène internationale.

Aussi, les observateurs critiques ont pu s'interroger sur l'existence même d'une politique étrangère démocrate susceptible de relever les défis des grands compétiteurs stratégiques à l'échelle globale. D'où cette interrogation, pouvant paraître contre-intuitive, la politique étrangère de l'administration Biden a-t-elle été si différente de celle de l'administration Trump ? Le candidat Biden avait mis en avant la centralité des enjeux stratégiques en Indo-Pacifique dans le contexte de rivalité de puissance avec l'hégémon chinois. La poursuite de la bascule stratégique par l'administration Biden n'a pas paru de prime abord apporter sur le fond des éléments bien différents de ceux des deux administrations précédentes.

---

23. Jean-Baptiste Velut, « Le commerce international, nouveau théâtre des conflits géostratégiques », *Revue Défense nationale*, 862, été 2023, p. 58-64.

24. Benjamin Bürbaumer, « Alliances et accumulation. Comprendre la conflictualité entre les États-Unis d'Amérique, la Chine et la Russie à travers les flux mondiaux de capitaux », *Terrains/Théories*, 18, 2024.



## La centralité de la question chinoise : « confront and compete »

La centralité de la question chinoise est bien devenue un invariant de la politique étrangère américaine depuis 2017. Les administrations Trump et Biden ont identifié la Chine comme le principal rival et la première priorité en matière de politique étrangère dans leurs stratégies de sécurité nationale respectives de 2017 à 2022 (NSS 2017, NSS 2022<sup>25</sup>). Bien qu'il existe des différences entre et au sein des partis dans la façon dont ils perçoivent la nature de la menace et les moyens d'y faire face, l'ambition de prévaloir dans la rivalité stratégique entre les États-Unis et la Chine guidera à n'en pas douter la politique étrangère américaine, quel que soit le parti qui remportera la présidence de novembre 2024.

Les administrations Trump et Biden ont en effet souligné la nécessité de confrontation et/ou de compétition « *confront and compete* » (NSS 2017, NSS 2022) ; mais la nature de la réponse, elle, diffère. Tandis que l'approche *America First* privilégiait la force, économique et militaire, comme principal moyen de concurrencer la Chine, l'équipe Biden a mis en évidence la nécessité de faire face à une concurrence stratégique avec la Chine grâce à des investissements dans les infrastructures nationales, la lutte contre le changement climatique et la nécessité de travailler avec les alliés et les partenaires stratégiques de la région Indo-Pacifique et Euro-Atlantique. La stratégie temporaire de 2021 résumait ainsi la manœuvre : « la manière la plus efficace pour l'Amérique de surpasser (*out-compete*) une Chine toujours plus affirmée et autoritaire à long terme est d'investir dans notre peuple, notre économie et notre démocratie » (*Interim-NSS 2021*). Si l'administration Trump envisageait une possibilité de conflit, l'équipe Biden-Blinken, elle, a insisté sur la nécessité pour les États-Unis de gérer la concurrence avec la Chine « de manière responsable » et diplomatique<sup>26</sup>. L'administration Trump s'était concentrée principalement sur la compétition économique et militaire avec la Chine, négligeant la coopération. Elle avait insisté sur l'utilisation du *hard power* pour rivaliser avec la Chine, privilégiant une approche unilatérale et nationaliste. La rhétorique quant à elle s'était souvent centrée sur la nécessité de défendre les intérêts américains contre les pratiques économiques déloyales de la Chine<sup>27</sup>.

En revanche, l'administration Biden a fait porter la rivalité de puissance sur les capacités à relever les nouveaux défis mondiaux en insistant sur la coopération dans des domaines tels que le changement climatique et la santé (dans le cadre du Quad par exemple<sup>28</sup>). L'équipe démocrate, soucieuse d'achever la bascule stratégique vers l'Asie, a d'ailleurs été particulièrement renforcée au sein du conseil de sécurité nationale et au département d'État. Son objectif a été de réduire les risques de conflit pour une compétition stratégique « responsable », intégrant des efforts de contrôle des armements. Pour Antony Blinken, responsable

25. The White House, « National Security Strategy », Washington, octobre 2022.

26. Richard Haas, Antony Blinken, « Meeting: A Conversation with Secretary Antony Blinken », Council on Foreign Relations (CFR), Washington, 28 juin 2023.

27. Kyle J. Morris, « Cooperate, Compete, Confront, or Conflict: Comparing the China Components of the National Security Strategies of the Trump and Biden Administrations », *Asia Society*, 9 février 2023.

28. Le forum quadrilatéral de sécurité est un espace de coopération stratégique entre les États-Unis, le Japon, l'Inde et l'Australie. Ce groupe vise à promouvoir la sécurité et la stabilité régionale dans la région indo-pacifique, ainsi qu'à renforcer les relations économiques et politiques entre ses membres. Alin Barbantan, « The Biden Years. From the San Francisco System to the Quad Plus », dans *Pacific Dream? The Evolution of US Strategic Culture and Alliances in the Indo-Pacific*, Cham, Palgrave MacMillan, 2024, p. 229-280.

incontournable du département d'État, la stratégie retenue vis-à-vis de la Chine a pris en compte les évolutions des dynamiques de puissance et devra tenter de poursuivre une approche équilibrée : compétition et coopération. L'équipe Chine de l'administration Biden (Kurt Campbell, Rush Doshi), nonobstant les déclarations du président sur Taïwan, aura en effet cherché à limiter la confrontation en rassurant Beijing et le monde sur les intentions des États-Unis, ce qui était largement absent des éléments de langage de la doctrine Trump<sup>29</sup>.

Cependant, au terme du mandat de Joe Biden, il faut concéder que la stratégie commerciale américaine est demeurée floue et a suscité de nombreuses controverses en raison du maintien des sanctions douanières contre la Chine, de l'ambivalence vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou des contours incertains des nouveaux accords commerciaux en négociation. La politique commerciale américaine a évolué, passant d'une autonomisation post-guerre froide à une convergence entre enjeux sécuritaires et commerciaux face aux actions de Xi Jinping.

Par ailleurs, elle n'a pas été suffisamment attractive pour assurer un réengagement économique pérenne et aussi robuste que le traditionnel parapluie militaire américain offrant des garanties de sécurité convoitées (Japon, Corée dans le cadre du ROK<sup>30</sup>) mais pas nécessairement des garanties de développement.

L'Indo-Pacific Economic Framework (IPEF)<sup>31</sup> qui devait être la feuille de route du réengagement économique en Asie-Pacifique, en réponse au partenariat économique global régional (RCEP) conclu par la Chine, n'a pas permis des succès concrets. Axé sur cinq piliers (commerce, chaînes d'approvisionnement, transition énergétique, fiscalité et lutte contre la corruption), ce cadre de coopération n'a pas représenté de *better deal* pour les partenaires stratégiques de cette zone, notamment en raison de l'absence de réduction de tarifs douaniers et d'accès au marché américain, des éléments clés pour les petites et moyennes puissances du Sud-Pacifique et de l'Océanie<sup>32</sup>. Pourtant cette dimension demeure incontournable pour faire face à la montée en puissance de la Chine, ce que les initiés des cercles démocrates des administrations Clinton ou Obama s'étaient plu à désigner par ce terme « porte-manteau » : le *congame*. Cette combinaison habile du *containment* et d'un engagement qui chercherait à intégrer les puissances concurrentes dans le système international pour encourager des comportements conformes aux normes internationales dictées par Washington.

---

29. Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

30. Le ROK, ou l'Accord de partenariat entre les États-Unis, la Corée du Sud (ROK pour Republic of Korea) et le Japon, est un cadre de coopération qui vise à renforcer la sécurité et la défense face aux menaces régionales, notamment celle de la Chine et de la Corée du Nord. Le 13 août 2023, le sommet trilatéral tenu à Camp David a réuni le président américain Joe Biden, le Premier ministre japonais Kishida et le président sud-coréen Yoon. Ce sommet a marqué une nouvelle ère de coopération, militaire, technologique et économique pour promouvoir la sécurité régionale. The White House, « [The Trilateral Leaders' Summit at Camp David](#) », 18 août 2023.

31. The White House, *US Strategic Framework for the Indo-Pacific*, janvier 2021.

32. Maud Quessard, « Les États-Unis de Joe Biden en Océanie », *Revue Défense nationale*, 872, été 2024, p. 32-37.

## Le poids des divisions partisans et intra-partisanes sur la politique étrangère de Joe Biden

Toutefois, ce sont sans doute les divisions intra-partisanes qui sont à prendre en considération pour une compréhension plus adaptée des choix et orientations de politique extérieure. S'il existe des désaccords pratiques notoires entre les républicains *mainstream* qui veulent maintenir une forte présence en Europe et la faction croissante des républicains *Asia First* qui veulent se tourner plus agressivement vers la Chine, il existe aussi des divisions au sein du Parti démocrate, notamment sur Israël et la question du soutien à Gaza d'une partie de l'électorat démocrate.

Les divisions en matière de politique étrangère au sein du Parti démocrate sont traditionnellement plus rapidement atténuées par le parti que celles qui déchirent les républicains. Lorsque Joe Biden est devenu officiellement candidat à sa réélection, le parti s'est largement rassemblé pour vanter les succès des deux premières années de son mandat. Les élus démocrates se sont ralliés au président pour soutenir l'Ukraine, ils ont soutenu son choix de se retirer d'Afghanistan, ils ont également approuvé l'ensemble des propositions de lois pour le climat et l'industrie en soutien à la « politique étrangère pour la classe moyenne » et se rassemblent aujourd'hui autour de la candidature de Kamala Harris<sup>33</sup>.

Néanmoins, des divisions de plus en plus visibles en matière de politique étrangère ont fragmenté cette apparente unité démocrate. Trois grands courants démocrates se distinguent en effet : les internationalistes, les progressistes et les réalistes. Aux côtés de Biden se trouvent les héritiers de la tradition internationaliste de la guerre froide qui croient au rôle de l'Amérique en tant que garant de l'ordre international et soutiennent fermement les alliances. Ce groupe comprend des personnalités telles que le sénateur Bob Menendez, président de la commission des affaires étrangères, ou le sénateur Dick Durbin, président du caucus du Sénat ukrainien. Ceux-ci ont soutenu l'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, ainsi que la consolidation des partenariats stratégiques en Asie-Pacifique (Quad, AUKUS, ROK, ASEAN). Ils aspirent à ce que l'Ukraine impose une défaite stratégique à la Russie et que les États-Unis envoient un signal fort à la Chine. Le sénateur Menendez prônait en ce sens la clarté dans les paroles et les actes à propos Taïwan, après le voyage de Nancy Pelosi en décembre 2022 – à rebours de la culture de l'ambiguïté stratégique.

Les réalistes, plus répandus dans les groupes de réflexion du *Washington blob*, estiment quant à eux que la puissance américaine est limitée et que les États-Unis devraient se concentrer avant tout sur leurs intérêts vitaux tout en laissant leurs alliés et partenaires prendre davantage le relais.

Enfin, les progressistes, profondément enracinés dans le Congressional Black Caucus et l'activisme syndical, estiment que la politique étrangère américaine est trop militariste et devrait être réorientée vers des enjeux climatiques et sociaux. Dans le cas du conflit au Moyen-Orient, les divergences sur Israël sont aussi particulièrement marquées par des différences générationnelles et idéologiques au sein du Parti démocrate. Les jeunes progressistes

33. Emma Ashford, « [Testing Assumptions About US Foreign Policy in 2024](#) », Stimson Center.

voient le traitement réservé de longue date aux Palestiniens par Israël comme une forme d'oppression systémique<sup>34</sup>, ce qui alimente le débat interne. Plusieurs voix éminentes se sont en effet élevées au sein de l'aile gauche Alexandria Ocasio-Cortez (New York), Ilhan Omar (Minnesota), Rashida Tlaib (Michigan) avec lesquelles une présidente démocrate, telle que Kamala Harris, devrait sans doute compter<sup>35</sup>.

## La frontière et les enjeux des politiques d'immigration

Or, à n'en pas douter, l'enjeu « intermestique » majeur qui anime les débats partisans et intra-partisans demeure la frontière, la sécurité et la politique d'immigration ; celle-ci, portée par la vice-présidente Kamala Harris, présente un premier bilan mitigé. L'administration Biden a en effet adopté de prime abord une approche plus humaine envers l'immigration, cherchant à protéger les *Dreamers* et à annuler certaines politiques restrictives de l'ère Trump. Cependant, les républicains ont critiqué ces mesures, arguant qu'elles encouragent l'immigration illégale et compromettent la sécurité nationale. La gestion de la frontière sud des États-Unis est devenue un point de friction majeur, les républicains dénonçant l'augmentation des traversées illégales et accusant l'administration Biden-Harris de ne pas faire assez pour sécuriser la frontière.

Pourtant, Joe Biden a proposé des réformes importantes, y compris un chemin vers la citoyenneté pour des millions d'immigrants sans papiers. Ces initiatives ont rencontré une opposition farouche au Congrès, principalement de la part des républicains. Cette opposition a bloqué de nombreuses réformes, illustrant la difficulté de parvenir à un consensus sur des questions migratoires. Les décisions judiciaires ont également bloqué plusieurs efforts de l'administration pour inverser les politiques de Trump<sup>36</sup>.

À l'inverse de ces dissensions notoires, des réflexions sont à l'œuvre pour réformer le système d'immigration afin de maintenir la compétitivité technologique des États-Unis face à la Chine. Le pays vient à manquer de talents dans des domaines clés comme les semi-conducteurs et l'intelligence artificielle ; pour rester en pointe sur l'innovation, les États-Unis devraient rendre leur système d'immigration plus attractif pour attirer les meilleurs talents internationaux – ce qui a été renforcé dans certains pays clés comme l'Inde, grâce à une politique de visas active pour les ingénieurs de la tech. D'où l'importance des réformes à venir pour faciliter l'immigration des scientifiques et ingénieurs de haut niveau afin de continuer à combler les lacunes du marché du travail. Ces aspects de la politique migratoire font l'objet d'un soutien bipartite en faveur d'une immigration qualifiée : 60 % des républicains et 83 % des démocrates soutiennent une immigration plus qualifiée,

---

34. Danielle Kurtzleben, « [Young Progressive Democrats are Splitting from the Party on Israel](#) », NPR, 1<sup>er</sup> novembre 2023.

35. Thomas Wright, « The Real Progressive-Centrist Divide on Foreign Policy », Brookings, 19 février 2020.

36. Hillel Smith, « The Biden Administration's Immigration Enforcement Priorities: Background and Legal Considerations », Congressional Research Service Report, Washington, octobre 2022.

avec des propositions pour des cartes vertes conditionnelles pour les doctorants en STEM (Science, Technologie, Ingénierie, Mathématiques)<sup>37</sup>.

Aussi, les divergences en matière de politique migratoire sous l'administration Biden révèlent certes une polarisation politique persistante qui anime les débats médiatiques, pour autant il existe des convergences de poids sur l'immigration qualifiée qui mettent en évidence une reconnaissance bipartite de son importance pour la compétitivité technologique et économique des États-Unis<sup>38</sup>.

## LES AMBITIONS CONTRARIÉES D'UNE STRATÉGIE POST-ATLANTIQUE

### Le retour de la guerre en Europe et l'impossible désengagement : vers la poursuite de la réassurance

À son entrée en fonction en 2021, l'administration Biden a fait de la revitalisation des relations avec l'Europe et du rétablissement de la confiance avec les alliés une priorité. Le président Biden avait exprimé un fort soutien des États-Unis à l'OTAN et à l'article 5, et s'était engagé à travailler avec l'UE et les gouvernements européens pour répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle (incluant climat, risques cyber, espace). Les responsables de l'administration Biden ont considéré la coopération avec les démocraties européennes comme essentielle pour faire face aux défis posés par la Chine, la Russie et d'autres gouvernements autoritaires. Les dirigeants européens ont salué le renouveau de l'engagement américain en faveur du multilatéralisme, illustré par les décisions du président Biden de réintégrer l'OMS et l'accord de Paris sur la lutte contre le changement climatique. En consolidant ces alliances et en promouvant le multilatéralisme, l'équipe Biden cherchait à positionner les États-Unis, comme à l'époque de Kennedy, en « leader capable de guider la communauté internationale vers un avenir stable, prospère et sécurisé<sup>39</sup> ». C'était sans compter sur la cristallisation d'une crise non pas en Asie mais en Europe qui devait fragmenter toujours un peu plus l'ordre international.

Le 24 février 2022, l'invasion de l'Ukraine par les troupes russes validait les craintes exprimées publiquement par le renseignement américain. L'instabilité européenne redevenait un enjeu pour les États-Unis, et l'Ukraine un pivot central de la doctrine Biden. Depuis, le soutien politique, économique et militaire à l'effort de guerre ukrainien, le maintien de l'unité transatlantique et l'adaptation de l'OTAN au nouveau contexte sécuritaire ont clairement acté le retour des États-Unis en Europe, bien au-delà des programmes de réassurance militaires qui avaient prévalu avec l'appui du Congrès depuis la présidence Obama. Le déploiement renforcé de troupes américaines en Pologne et l'augmentation des

37. Eric Schmidt, « To Compete With China on Tech, America Needs to Fix Its Immigration System », *Foreign Affairs*, 16 mai 2023.

38. Jordan Tama, *Bipartisanship and US Foreign Policy: Cooperation in a Polarized Age*, Oxford, Oxford University Press, 2024.

39. John F. Kennedy, *Inaugural Address*, Washington, DC, JFK Library, 20 janvier 1961.



importations de gaz naturel liquéfié (GNL) américain sont venues souligner la dépendance européenne vis-à-vis des États-Unis en matière sécuritaire<sup>40</sup>.

Malgré les velléités de Washington de devenir un soutien plutôt qu'un leader en matière de sécurité européenne, les deux années de conflit ont à l'évidence renforcé l'engagement américain en Europe et les attentes des alliés. Pour la seule année 2022, les États-Unis ont fourni plus de 75 milliards d'euros d'aides économiques, militaires et humanitaires à l'Ukraine, un effort sans précédent depuis l'administration Truman et le plan Marshall (1947). Sur la scène internationale, l'administration Biden s'est imposée comme la championne de la cause ukrainienne, plaidant pour des sanctions coordonnées contre la Russie et dénonçant les crimes de guerre russes.

L'administration Biden a en outre soutenu les efforts de l'Union européenne pour mettre fin à sa dépendance à l'égard des importations d'énergie russe. Cependant, de part et d'autre de l'Atlantique, les experts ont signalé le risque d'affaiblissement de l'unité transatlantique à mesure que la guerre en Ukraine se poursuit, que les coûts de l'énergie et les conséquences de l'inflation augmentent, et que certains en Europe s'inquiètent des futures négociations de paix et relations avec la Russie à plus long terme<sup>41</sup>.

En somme, environ tous les vingt ans depuis 1945, les prédicateurs du retrait américain de l'Europe ont été démentis. Les États-Unis ont constamment maintenu leur position en tant que principal fournisseur de sécurité de la région et l'Europe n'a pas réussi à développer une politique de sécurité et de défense véritablement autonome. Or, cette fois-ci, vue de Washington, cette asymétrie croissante, avec une Europe qui dépend davantage des États-Unis pour sa sécurité et ses approvisionnements en énergie sans gagner en autonomie stratégique, pourrait poser des défis à long terme quelle que soit l'administration. Si les États-Unis restent dépendants de la coopération avec les pays européens pour faire face à leurs priorités stratégiques, la concurrence avec la Chine et les enjeux environnementaux, les désaccords économiques entre les deux parties et les élections américaines de 2024, pourraient influencer défavorablement la relation transatlantique.

L'administration Biden a renforcé les liens avec les alliés européens mais la montée du populisme et la réticence de certains membres à augmenter leurs dépenses de défense restent susceptibles de créer des tensions. À l'issue du sommet de l'OTAN à Washington en juillet 2024, les alliés européens attendaient clairement de l'administration démocrate qu'elle continue de jouer un rôle de premier plan dans la sécurité européenne, tout en soutenant l'intégration de l'Ukraine dans l'OTAN. Une nouvelle administration démocrate conduite par Kamala Harris, dans la droite ligne de ses déclarations à la conférence de Munich en février 2024<sup>42</sup>, ne pourra pas faire l'économie du maintien de l'engagement des États-Unis en Europe, perçu comme essentiel pour la stabilité et la sécurité de la région. Une fois encore, à la veille de l'échéance électorale de 2024, quelle que soit l'appartenance

40. John Mearsheimer, « The Causes and Consequences of the Ukraine Crisis », *The National Interest*, 23 juin 2022.

41. Richard Haass, « A Ukraine Strategy for the Long Haul. The West Needs a Policy to Manage a War That Will Go On », *Foreign Affairs*, 10 juin 2022.

42. The White House, « Vice President Harris Rejects Isolationism, Authoritarianism, and Recent Attacks on NATO While Making Forceful Case for America's Continued Global Leadership During Munich Security Conference », 16 février 2024.

politique du futur locataire de la Maison-Blanche, ce sont les divisions partisans au Congrès qui vont déterminer les arbitrages en politique étrangère sur des dossiers aussi cruciaux que le devenir des alliances.

Or les alliés de l'OTAN attendent également d'une nouvelle administration démocrate qu'elle soutienne et encourage une stratégie de défense plus robuste et coordonnée pour le flanc sud de l'Alliance. Celle-ci doit en effet faire face à des menaces asymétriques comme le terrorisme et l'instabilité en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ; les discussions transatlantiques devraient se poursuivre sur des dossiers cruciaux comme le renforcement des capacités de réponse dans ces régions, les missions de formation et la sécurité maritime. Une telle approche globale est perçue comme essentielle pour assurer la sécurité collective et la stabilité régionale mais elle est exigeante<sup>43</sup>.

## **LES DÉFIS DU RÉENGAGEMENT VERS LE « SUD GLOBAL » : UN CHOIX OU UNE NÉCESSITÉ POUR LA GRANDE STRATÉGIE ?**

À l'heure des nouvelles compétitions de puissance, il semble en effet qu'aucune Grande Stratégie ne puisse être crédible sans une approche globale. Une politique étrangère démocrate ne pourra en effet plus faire l'économie du « Sud global ». Au cours des deux dernières années de son mandat, l'administration Biden a pourtant intensifié ses efforts de rapprochement avec les pays du « Sud global » dans le but de sécuriser leur alignement avec Washington et de contrer la Chine et la Russie. Cette stratégie a été déclenchée par la pandémie, l'aggravation de la crise climatique et de la dette, ainsi que par les guerres entre la Russie et l'Ukraine et entre Israël et le Hamas. Ces crises ont exposé les relations insuffisantes des États-Unis avec la plupart des pays du « Sud global » (en Amérique latine, en Afrique ou en Océanie), contrastant avec le succès de la Chine et, dans une certaine mesure, de la Russie à établir des liens solides avec ces États.

Cette faiblesse majeure représente une pierre d'achoppement dans la mise en œuvre d'une Grande Stratégie démocrate robuste et cohérente à l'échelle mondiale. Washington a pourtant relancé diverses initiatives en 2022, telles que le Pacific Partnership Strategy ou le sommet des dirigeants États-Unis - Afrique, l'appel de Biden à une extension de la composition du Conseil de sécurité des Nations unies, et la reconnaissance des îles Cook et de Niue comme « États souverains et indépendants » en septembre 2023. Cependant, il serait erroné de croire que ces efforts entraîneront un changement radical de posture de la part des pays du « Sud global ».

---

43. Michael Kimmage, « Time for NATO to Close Its Door. The Alliance Is Too Big – and Too Provocative – for Its Own Good », *Foreign Affairs*, 17 janvier 2022.

## L'abandon paradoxal de l'Amérique latine et la nécessité du réengagement

La politique de Biden a souvent été critiquée pour son manque d'engagement envers l'Amérique latine, un théâtre où les États-Unis ont perdu du terrain face à l'influence croissante de la Chine et d'autres compétiteurs stratégiques comme la Russie ou l'Iran, mais aussi des cartels. Les États-Unis de Joe Biden ont négligé le développement des partenariats économiques stratégiques avec l'Amérique latine, malgré les opportunités significatives offertes par la région<sup>44</sup>. L'équipe Biden a cherché à réduire cette dépendance en renforçant les chaînes d'approvisionnement nationales et en établissant des alliances économiques avec l'Europe et l'Asie, mais ces efforts ont largement laissé de côté l'Amérique latine et certains enjeux économiques ou climatiques de poids dans le contexte des nouvelles compétitions de puissance.

L'Amérique du Sud, notamment le Brésil et le Mexique, a en effet consolidé sa position dans l'économie mondiale en signant des accords commerciaux avec l'Union européenne, le Japon et la Corée du Sud, tandis que la Chine a intensifié sa présence dans la région, avec des accords de libre-échange et des investissements en infrastructure.

Désignée par le président Joe Biden pour renforcer les relations avec l'Amérique latine, Kamala Harris a dirigé plusieurs délégations et pris des mesures pour encourager les investissements et le commerce entre les États-Unis et les pays latino-américains. La vice-présidente a amorcé un réengagement timide qui sera à confirmer si elle venait à être élue à la Maison-Blanche. Elle a mis en avant l'importance de stabiliser la région en favorisant le développement économique et a plaidé pour des politiques qui intégreraient davantage les économies latino-américaines dans les chaînes d'approvisionnement américaines. La région dispose en effet de réserves importantes de minerais critiques nécessaires à la fabrication de batteries et aux technologies vertes. En outre, elle a des industries pharmaceutiques développées et une main-d'œuvre à l'évidence très compétitive capable de soutenir les chaînes d'approvisionnement américaines.

Le dossier du continent sud-américain est d'autant plus important que la Chine a reconnu le potentiel de l'Amérique latine et a considérablement accru ses investissements et son commerce avec la région depuis 2017. Il y aurait donc des risques évidents pour les États-Unis de ne pas s'engager davantage en Amérique latine, en permettant ainsi à la Chine d'augmenter son influence près de ses frontières sud<sup>45</sup>.

Un partenariat plus solide entre les États-Unis et l'Amérique latine, non seulement pour des raisons économiques mais aussi pour renforcer la stabilité démocratique et sociale dans la région, serait nécessaire. Kamala Harris y est vue comme une figure centrale dans la réalisation de cette vision, grâce à son rôle actif dans la promotion des intérêts américains en Amérique latine et son engagement à établir des relations économiques durables. En

---

44. Shannon K. O'Neil, « The United States' Missed Opportunity in Latin America », *Foreign Affairs*, 103 (2), mars/avril 2024, p. 134-147.

45. Louis Goodman, Aaron Schneider, « Conflict, Competition, or Collaboration? China and the United States in Latin America and the Caribbean », dans A. Schneider, A. G. Terceira (dir.), *China, Latin America, and the Global Economy: Economic Statecraft, China and Strategic Interests*, Cham, Palgrave MacMillan, 2023, p. 163-185.

résumé, les marges de progression d'une seconde administration démocrate conduite par Kamala Harris en 2025 impliqueraient une réévaluation des priorités économiques et sécuritaires des États-Unis afin de mieux intégrer l'Amérique latine dans ses stratégies de développement et de défense, tout en contrant l'influence croissante de la Chine dans la région<sup>46</sup>.

## Les prémices d'un retour à une politique africaine pour les États-Unis ?

En Afrique, les efforts de l'administration Biden pour réinstaurer une politique dans la zone, après qu'elle a été totalement négligée par l'administration Trump, ont été perçus comme contradictoires, oscillant entre des initiatives de développement et des mesures de sécurité plus strictes, sans une stratégie cohérente pour le long terme.

La visite, tardive, de Kamala Harris sur le continent, en mars 2023, visait pourtant à tenir les engagements des États-Unis pour contrer l'influence croissante de la Chine et de la Russie. Cette visite s'est déroulée en suivant le sommet États-Unis – Afrique de décembre 2022 à Washington, le premier sommet ayant pour ambition de repositionner les États-Unis comme un partenaire crédible dans la région. Pour mémoire, le sommet qui a réuni 49 chefs d'État africains a abouti à plusieurs engagements majeurs, comme la promesse de verser 55 milliards de dollars pour soutenir l'Agenda 2063 de l'Union africaine ou la création de l'initiative Digital Transformation with Africa (DTA), un investissement de plus de 350 millions de dollars, ou encore le soutien du président Biden à l'Union africaine en tant que membre permanent du G20.

La visite de la vice-présidente, quant à elle, devait poser les jalons d'une nouvelle politique de *soft power* pour le continent et mettre l'accent sur le renforcement du commerce et des investissements pour élargir une approche longterm axée essentiellement sur l'aide au développement. Ce réengagement, porté par Kamala Harris, s'est inscrit dans un contexte géopolitique marqué par les conséquences économiques et politiques complexes de la guerre entre l'Ukraine et la Russie et une polarisation géopolitique croissante. De nombreux pays africains restent neutres ou proches de la Russie, tandis que la Chine augmente considérablement son influence en Afrique par des investissements directs à l'étranger (IDE) et un système de prêts. Cette compétition avec les puissances révisionnistes a renforcé l'intérêt de l'administration pour établir des partenariats en adoptant une vision plus globale des enjeux stratégiques<sup>47</sup>.

Trois pays d'Afrique ont illustré les formes du réengagement américain possible sur le continent tel que porté par les démocrates : le Ghana, la Tanzanie et la Zambie, chacun offrant des opportunités uniques pour renforcer les relations américano-africaines. Pour permettre de créer des relations mutuellement bénéfiques entre les États-Unis et l'Afrique, une nouvelle administration démocrate sera tenue d'accélérer la mise en œuvre des engagements du sommet États-Unis – Afrique. Cela inclut la réalisation des promesses financières,

46. Michael McKinley, « Inflection Point: Challenges Facing Latin America and US Policy in the Region », Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 7 septembre 2023.

47. The White House, « Biden-Harris Administration Delivers on Major Trade and Investment Deals Following the 2022 US-Africa Leaders Summit », *White House Fact Sheet*, 12 juillet 2023.

l'engagement du secteur privé et l'investissement dans la transformation numérique. Chacun de ces trois pays dans lesquels s'est rendue la vice-présidente Kamala Harris en 2023 offre en effet des opportunités spécifiques pour renforcer ces engagements et établir des partenariats durables, en mettant l'accent sur la coopération plutôt que sur la compétition géopolitique<sup>48</sup>.

Toutefois, dans ce contexte des nouvelles compétitions de puissance les défis moraux auxquels les États-Unis sont confrontés nécessitent souvent des alliances avec des États illibéraux, en Afrique ou en Asie (l'Inde, le Vietnam). Les États-Unis ont souvent transgressé leurs propres valeurs pour défendre un ordre libéral. Pendant la guerre froide, Washington a collaboré avec des dictateurs pour contenir le communisme. Aujourd'hui, face à des autocraties moins menaçantes mais toujours influentes, les États-Unis doivent équilibrer leurs intérêts stratégiques avec leurs valeurs. Cet équilibre délicat est rendu plus complexe par la nécessité de s'allier avec des régimes autoritaires pour contenir des ennemis communs. Au Moyen-Orient, Biden a fait passer l'Arabie saoudite du statut de paria à celui de partenaire stratégique – incontournable pour la résolution du conflit à Gaza –, soulignant la nécessité du pragmatisme dans un contexte géopolitique instable. Ainsi, la capacité d'une Amérique à nouveau démocrate de maintenir un ordre international libéral dépendra de sa compétence à équilibrer le réalisme brutal avec des idéaux élevés, en veillant à ce que les moyens employés ne subvertissent pas les fins poursuivies<sup>49</sup>.

## CONCLUSION : LE DIFFICILE RETOUR AU MULTILATÉRALISME

Sous l'administration Biden, les États-Unis se sont donc trouvés à la croisée des chemins, cherchant à articuler une Grande Stratégie capable de répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. L'héritage de l'administration précédente, les divisions profondes de la Maison Américaine, et la complexité du système international contemporain ont rendu un retour à une Grande Stratégie à la fois indispensable au maintien durable du leadership américain et néanmoins difficile sinon impossible. La polarisation politique extrême a complexifié la politique étrangère en creusant l'écart entre les ambitions affichées et les moyens réels, tout en sapant la crédibilité américaine. Elle a également rendu plus difficile la gestion des affaires internationales pour le président, étant donné la prédominance de la partisanerie sur l'intérêt national sauf sur deux dossiers majeurs : la rivalité avec la Chine et la guerre en Ukraine. L'approche multidimensionnelle et proactive de la politique étrangère de l'administration Biden a fait du soutien à l'Ukraine un élément central, reflétant l'engagement des États-Unis à défendre l'indépendance et la souveraineté des États face à l'agression, un signal fort eu égard aux risques pesant sur Taïwan. En parallèle, l'attention portée aux crises humanitaires et à la diplomatie mondiale témoigne de l'effort pour maintenir l'influence et les valeurs américaines à travers le monde.

48. Landry Signé, « [VP Kamala Harris' Visit to Africa: Delivering on US Commitments or Countering China and Russia?](#) », Brookings, 30 mars 2023.

49. Hal Brands, « The Age of Ammorality. Can America Save the Liberal Order Through Illiberal Means? », *Foreign Affairs*, 103 (2), mars/avril 2024, p. 45-56.



Sur d'autres dossiers structurants, certaines critiques demeurent vives, comme le maintien de sanctions maximales contre Cuba et la lenteur à réintégrer l'accord sur le nucléaire iranien (sans plus de négociateur principal). Elles révèlent des marges de progression soulignant qu'une nouvelle administration démocrate ne pourra plus se permettre d'avoir des objectifs maximalistes et devra adopter une diplomatie encore plus réaliste pour éviter les conflits prolongés<sup>50</sup>. Ces déceptions ont en effet mis en lumière un réalisme pragmatique, parfois brutal, qui s'est particulièrement manifesté en sus du désengagement au Moyen-Orient, dans une approche toujours transactionnelle envers l'Amérique latine<sup>51</sup>.

Au bilan, paradoxalement, la politique étrangère de Joe Biden aura eu des difficultés à se démarquer de l'héritage de Trump. Joe Biden aura certes sauvé l'Amérique, et ses alliés, pour un temps, du fossoyeur de l'ordre international que représente le leader nationaliste du mouvement Make America Great Again ; néanmoins loin d'achever le pivot vers l'Asie ou d'assurer un retrait pérenne des borbiers du Moyen-Orient, en préservant un apparent équilibre des puissances dans la zone, l'administration démocrate a contribué à cette tendance devenue structurelle au repli et à la démondialisation.

Ironie de l'histoire, les derniers mois de la présidence Biden devaient être précisément consacrés au Moyen-Orient, en particulier à son projet de mettre fin à la guerre à Gaza et de rétablir la paix dans la région avant la fin de son mandat. Or l'enlisement et l'extension du conflit, les derniers développements entre Israël, le Hezbollah et l'Iran, amenuisent les espoirs de Biden de conclure un accord de normalisation entre Israël et l'Arabie saoudite, conditionné par la fin des hostilités à Gaza<sup>52</sup>. À mesure que le conflit s'étend, l'impuissance de l'administration américaine, aux prises avec les contraintes de l'agenda électoral, fragilise un peu plus les velléités d'une réaffirmation de son leadership dans une région du monde désormais très dépendante des compétiteurs stratégiques des États-Unis.

Or l'incarnation de cette politique étrangère démocrate aura largement été portée durant ces années de crise par Antony Blinken et ses équipes du département d'État en Ukraine, en Chine ou à Gaza. Pour poursuivre l'engagement, une nouvelle administration démocrate conduite par Kamala Harris et Tim Waltz devra donc s'appuyer sur son expertise et renforcer les partenariats stratégiques. Avec les alliés traditionnels du Pacifique ou de l'espace euro-atlantique, il s'agirait d'améliorer le partage de renseignement et de technologies dans les domaines matériels et immatériels (numérique, espace). Avec les petites et moyennes puissances du « Sud global », occupant des positions géostratégiques cruciales, l'enjeu restera de limiter les risques de *hedging* en investissant dans des infrastructures de qualité, pérennes et sécurisées, permettant d'une part de lutter contre les risques climatiques

---

50. Ben Rhodes, « A Foreign Policy for the World as It Is », *Foreign Affairs*, 103 (4), juillet/août 2024.

51. Hal Brands, « The Emerging Biden Doctrine, Democracy, Autocracy, and the Defining Clash of Our Time », *Foreign Affairs*, 29 juin 2021.

52. Le Premier ministre israélien, Benjamin Netanyahu, s'est montré pressé d'accepter cette initiative dans un premier temps, comprenant que seul un engagement fort des États-Unis pourrait permettre de résoudre la crise des otages à Gaza, prévenir la reconstitution du Hamas, et peut-être instaurer une administration intérimaire soutenue par des États arabes alliés. Du côté saoudien, la normalisation des relations avec Israël est également perçue comme un levier crucial pour sécuriser un traité de défense avec les États-Unis, vu comme une protection indispensable contre l'Iran. Biden, dans ses derniers mois en fonction, s'est vu offrir une rare opportunité de redéfinir les relations au Moyen-Orient, un objectif ambitieux nécessitant une diplomatie rigoureuse et un timing politique précis.

induits par le réchauffement (en Asie-Pacifique, Océanie, Afrique) et d'autre part de poursuivre leur développement en leur assurant une meilleure connectivité.

Toutefois, il subsistera quoi qu'il arrive deux freins majeurs à la restauration d'une Grande Stratégie démocrate. Tout d'abord, le Congrès et les déterminants intérieurs, qui constituent des invariants de la conduite de la politique étrangère des États-Unis et qui seront d'autant plus incontournables dans une configuration toujours plus polarisée, où les démocrates n'auraient pas la majorité aux deux chambres. Ce cas de figure ne permettrait pas à l'administration démocrate de conduire un grand dessein coûteux à l'international. Ensuite, la multiplication des crises et des niveaux de crise impliquant directement ou indirectement leurs principaux compétiteurs stratégiques. Les dilemmes stratégiques auxquels l'administration Biden a dû faire face, en Ukraine/Europe ou au Moyen-Orient (et en Asie-Pacifique) ont démontré que les États-Unis non seulement n'avaient plus la volonté mais surtout les moyens d'être le gendarme du monde tous azimuts.

Si la posture démocrate en politique étrangère n'aura d'autre alternative que de prôner la revitalisation du leadership plutôt que l'isolement face à Trump, toutefois comme en 2020, rien n'indique que l'Amérique de la Middle-America<sup>53</sup> soit une nouvelle fois prête à endosser « le fardeau » des responsabilités internationales qu'impliquent les alliances<sup>54</sup>. Quel que soit le prochain locataire de la Maison-Blanche, chez les démocrates la conduite du leadership devra d'abord commencer à la maison, « *leadership begins at home* », ce qui devrait limiter tout dessein de Grande Stratégie et de réengagement aux zones ciblées d'Asie-Pacifique où prime l'intérêt national<sup>55</sup>.

---

53. Georg Löffmann, Amy Skonieczny, Rubrick Biegon, « The Trump Shock: Populism and Changing Narratives of US Foreign Policy », *Populist Foreign Policy: Regional Perspectives of Populism in the International Scene*, Cham, Springer, 2023, p. 117-145.

54. Pierre Mélandri, « Les États-Unis et les alliances : l'insoutenable fardeau du leadership », *Revue d'histoire diplomatique*, 1, « De l'utilité des alliances », 2022, p. 77-97.

55. Maud Quessard, « Quelle politique étrangère démocrate après Biden ? », *Politique étrangère*, 3, 2024, p. 81-94.

Maud Quessard, maître de conférences des universités, est directrice du domaine « Europe, Espace transatlantique, Russie » à l'IRSEM et co-dirige l'Observatoire de politique extérieure américaine (OPEXAM). Docteure de l'université Sorbonne-Nouvelle, diplômée de Sciences Po, spécialiste de politique étrangère américaine, elle a enseigné à l'Université de Poitiers, de Paris-Panthéon-Assas, à l'IEP de Bordeaux et à Sciences Po Paris. Ses recherches portent sur les enjeux stratégiques américains et les compétitions de puissance, sur les guerres de l'information et les stratégies d'influence. Elle a bénéficié du programme de soutien à la recherche de l'IHEDN, a été *visiting fellow* au département d'histoire de l'Université de Harvard en 2015, et lauréate du Programme IVLP (International Visitor Leadership Program) du département d'État américain en 2023. Elle est l'auteure de nombreux chapitres et articles sur les enjeux stratégiques américains pour *Politique américaine*, *Diplomatie* ou *Orbis*. Elle a publié récemment « Les démocraties et les nouvelles compétitions de puissance face à l'enjeu des technologies militaires » (dans P. Bourgois, O. Zubeldia [dir.], *Les puissances démocratiques et les nouvelles technologies militaires*, Presses du Septentrion, 2024) et « La démocratie américaine assiégée. Les États-Unis de Joe Biden face aux luttes informationnelles et cyber », *Annuaire français de relations internationales*, XXV, 2024. Elle est l'auteure de l'ouvrage *Guerres de l'information et stratégies d'influence. Propagande et diplomatie publique des États-Unis depuis la guerre froide* (PUR, 2019) ; elle a également co-dirigé avec F. Gagnon et F. Heurtebize, *Alliances and Power Politics in the Trump Era. America In Retreat?* (Palgrave MacMillan, 2020), et avec Céline Marangé, *Les guerres de l'information à l'ère numérique* (PUF, 2021).

Contact : [maud.quessard@irsem.fr](mailto:maud.quessard@irsem.fr)