

Restaurer et réformer : la vision de Joe Biden pour la relation transatlantique

Par **Martin Quencez**, chercheur et directeur adjoint du German Marshall Fund à Paris.

Le 20 janvier 2021, la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, se réjouissait de voir arriver « un ami à la Maison-Blanche ». Alors qu'il entame sa présidence, Joe Biden apparaît en effet comme un transatlantiste convaincu, bien décidé à travailler étroitement avec les partenaires traditionnels des États-Unis.

Le programme de politique étrangère de l'administration Biden est d'abord conçu comme une réaction à Donald Trump et à son hostilité vis-à-vis des alliances. Le président démocrate souhaite réaffirmer le leadership américain au sein des organisations multilatérales et renforcer la coopération avec les pays partageant les mêmes valeurs et les mêmes intérêts. Dans son premier discours de politique étrangère, il affirmait : « les alliances sont le principal atout des États-Unis » (1).

Marquée par quatre années conflictuelles durant la présidence Trump, la relation transatlantique présente un défi particulier à cette nouvelle administration américaine. Il s'agira à la fois de restaurer la confiance avec les alliés et de réformer le partenariat transatlantique pour mieux répondre aux menaces et priorités stratégiques définies par les États-Unis. Pour Washington, il faudra dès lors articuler deux ambitions distinctes : refermer la parenthèse Trump et faire évoluer la coopération avec les Européens malgré les déséquilibres et désaccords structurels de la relation transatlantique.

Répondre à une crise de confiance

La priorité de Joe Biden, aussi bien en politique intérieure qu'à l'international, est de démanteler l'héritage de son prédécesseur. Commentant ses premières mesures à la Maison-Blanche, le président Biden s'est engagé à « défaire les dégâts causés par Donald Trump ». La relation transatlantique et l'Union européenne (UE) furent parmi les cibles privilégiées du président républicain : abusant selon lui de la naïveté américaine, considérés comme des adversaires commerciaux et parfois même idéologiques, les partenaires européens représentaient aux yeux de Donald Trump des alliés injustes et ingrats.

En Europe, ses quatre années au pouvoir ont largement entaché la confiance dans l'allié américain. Les démocrates sont conscients que cette crise dépasse d'ailleurs la personnalité même du président. Comme l'indique Ben Rhodes, ancien conseiller adjoint à la Sécurité nationale de Barack Obama, « ayant vu les Américains élire quelqu'un comme Donald Trump une fois, les leaders et peuples étrangers se demandent si les États-Unis peuvent le faire à nouveau » (2).

La première réponse de l'administration Biden est de réinstaurer de la normalité dans la relation avec l'Europe. Joe Biden a beaucoup interagi avec les alliés européens, à la fois durant ses années au Sénat où il a présidé la commission des Affaires étrangères, et en tant que vice-président des États-Unis de 2009 à 2017. Sa connaissance personnelle des enjeux transatlantiques est un atout pour rassurer les partenaires. Cela passe également par le choix de son équipe. Les premières nominations au sein de son administration offrent des positions clés à des figures bien connues des diplomates européens : Jake Sullivan, Anthony Blinken, John Kerry ou encore Victoria Nuland, parmi d'autres [voir p. 34]. Ces interlocuteurs sont censés apporter professionnalisme et prédictibilité dans la politique étrangère des États-Unis.

Par ailleurs, la crise de confiance demande une évolution rhétorique. Après des années de déclarations brutales et d'hostilité ouverte, le discours porté par l'administration Biden se voudra plus diplomatique, voire consensuel. Les garanties de sécurité, symbolisées notamment par l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, sont réaffirmées, alors que l'idée d'une « guerre commerciale » est abandonnée. Joe Biden rejette tout particulièrement l'approche transactionnelle de son prédécesseur, et insiste au contraire sur les principes de solidarité entre les alliés : « l'alliance transatlantique dépasse les dollars et les centimes ; l'engagement des États-Unis est sacré, pas transactionnel » (3).

L'action du président Biden vis-à-vis de l'Europe sera donc marquée par l'idée de réparer et restaurer le partenariat transatlantique. Son administration doit mettre en place un « *reset* » (une réinitialisation), terme révélateur du niveau de défiance qui s'était développé. À court terme, c'est même une des priorités de la Maison-Blanche. Dès 2021, plusieurs rencontres et sommets doivent incarner ce retour des États-Unis dans son rôle de leader de l'Alliance.

Un « pivot vers l'Europe » comme levier de sa politique internationale

Si le président Biden compte réinvestir rapidement dans la relation transatlantique, c'est d'abord parce qu'une coopération apaisée avec les Européens est une condition du succès de son programme de politique étrangère.

La vision de l'administration démocrate se distingue de celle de Donald Trump d'abord par sa hiérarchie des menaces, l'importance qu'elle accorde aux valeurs démocratiques et son approche de la diplomatie (4). En plus de la compétition avec la Chine, les enjeux transnationaux — et le réchauffement climatique en premier lieu — sont considérés comme les principaux défis à la sécurité américaine. La lutte contre la corruption, la gouvernance du numérique, ou encore la promotion des droits de l'homme, sont également mis en avant par une politique *progressiste*.

Ces nouvelles priorités s'accompagnent d'un discours

normatif assumé. Les coalitions que Joe Biden souhaite constituer pour répondre aux défis du XXIe siècle se définissent par le partage de valeurs libérales et démocratiques communes. Souhaitant aligner ses principes de politique intérieure et de politique étrangère, l'administration Biden souhaite lutter contre le déclin de ces valeurs, aussi bien aux États-Unis et chez leurs alliés que dans le reste du monde.
Enfin, les démocrates mettent l'accent sur le besoin de renforcer les moyens diplomatiques des États-Unis, souvent délaissés par Donald Trump au profit des outils militaires. Ce rééquilibrage, déjà pensé durant la présidence Obama, passera notamment par une augmentation des fonds d'aide au développement, un réengagement au sein des organisations multilatérales et l'établissement de normes internationales.
Tous ces principes ont pour conséquence de rendre l'allié européen essentiel à la mise en œuvre du programme de Joe Biden. La communauté de valeurs promue par le nouveau président américain place l'Europe au cœur de son projet. La priorité donnée à la lutte contre le réchauffement climatique et aux menaces transnationales fait également de l'UE le principal partenaire de l'administration démocrate. Alors qu'elles restent un acteur secondaire de la coopération militaire, les institutions européennes ont en effet tout à gagner à voir la relation transatlantique se recentrer autour de nouvelles priorités : les prérogatives de la Commission dans ces domaines la rendent indispensable à l'élaboration d'initiatives ambitieuses. Ainsi, la victoire de Joe Biden pourrait bien donner aux alliés européens de nouveaux leviers d'influence à Washington. La réforme du partenariat transatlantique est une occasion de rééquilibrer la relation entre les deux côtés de l'Atlantique.
Ce « pivot » vers l'Europe n'est pas sans contrepartie. Il s'accompagnera d'attentes particulièrement élevées de l'administration Biden qui cherche à obtenir des Européens un soutien politique et économique à son programme. La pression sera d'autant plus importante qu'il faudra des résultats rapides. Face à la Chine, les Américains souhaitent voir leurs alliés plus offensifs : qu'il s'agisse de limiter les investissements chinois dans les infrastructures critiques européennes, de réduire la dépendance aux technologies chinoises, ou de condamner publiquement les violations des droits de l'homme en Chine, des actions européennes claires sont attendues. À l'échelle internationale, les alliés ont également un rôle à jouer dans la compétition entre Washington et Pékin, comme l'a défendu Kurt Campbell, le nouveau coordinateur pour l'Indopacifique au Conseil de sécurité nationale de la Maison-Blanche (5). La présence militaire européenne — principalement française et britannique — en Indopacifique continuera d'avoir une valeur symbolique importante aux yeux des Américains. Washington encouragera également l'idée d'une meilleure coordination des politiques d'aide au développement, afin d'offrir des alternatives aux pays qui se voient proposer des investissements chinois importants, notamment en Afrique.
Pour l'administration Biden, les difficultés risquent d'émerger lorsque les politiques européennes et américaines divergeront sur ces questions. Comme l'a récemment illustré la signature de l'accord global UE-Chine sur les investissements, les tensions et désaccords ne manqueront pas. Joe Biden devra alors composer avec des objectifs apparemment discordants : rassurer les alliés européens marqués par les années Trump, tout en augmentant la pression pour qu'ils s'alignent davantage sur les priorités américaines. Entre les courants « restaurationniste » (souhaitant revenir à l'approche pré-Donald Trump) et réformiste (préférant tracer une nouvelle voie) (6), l'administration Biden devra trouver le bon équilibre.



Photo ci-dessus : Construction du gazoduc *NordStream* — qui doit relier la Russie à l'Allemagne — dans la mer Baltique. Lors de sa première visite à Bruxelles en mars 2021, le secrétaire d'État américain Anthony Blinken a répété, à son arrivée au siège de l'OTAN, l'opposition des États-Unis au projet *NordStream2*, le qualifiant de « mauvaise idée pour l'Europe ». Les États-Unis ont appelé « toutes les entités impliquées » dans le projet — réalisé à 97 % — à se désengager « immédiatement » sous peine de sanctions des États-Unis. Berlin a rejeté cette demande qui passe mal, même au sein de l'Union européenne. (© Shutterstock)

Le risque d'un retour au business as usual

Cette ambition réformatrice exigera une vraie dose de créativité pour faire évoluer une relation transatlantique qui semble souvent s'être arrêtée sur les schémas qui prévalaient au lendemain de la guerre froide (7). Les deux mandats de Barack Obama peuvent servir de mise en garde : porté par la volonté d'adapter la politique étrangère des États-Unis et les alliances aux grands défis du siècle, il avait fini déçu et même frustré par l'attitude des partenaires européens qu'il jugeait incapables de prendre leurs responsabilités (8). Alors que la quasi-totalité des membres de l'administration Biden a participé aux deux administrations Obama, il doivent désormais montrer qu'ils sauront éviter les mêmes écueils.
Dans le cas contraire, il est probable que Washington placera la relation transatlantique dans une forme de pilotage automatique. Contrairement à Donald Trump, Joe Biden ne remettra pas en cause l'engagement américain dans la sécurité de l'Europe et dans l'OTAN, mais il continuera de demander aux Européens un plus grand partage du fardeau. La possibilité d'un traité de libre-échange, dossier toxique aux États-Unis comme en Europe, sera diplomatiquement mise de côté, tandis que la coopération sur les dossiers stratégiques de la Chine, du climat et du numérique restera limitée du fait d'intérêts économiques et industriels différents.
Enfin, la réussite de la vision de Joe Biden pour la relation transatlantique dépendra largement des décisions prises par les Européens. La Commission européenne a décrit l'arrivée de ce nouveau président comme « une opportunité qui ne se présente qu'une fois par génération » (9). Il ne reste qu'à la saisir.

Martin Quencez

Notes

(1) « Remarques par le président Biden sur la place de l'Amérique dans le Monde », The White House, 4 février 2021 (http://bit.ly/2MFrcq6).

(2) Ben Rhodes, « The Democratic Renewal », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2020 (http://fam.ag/3uQYROL).

(3) Joseph R. Biden, « Why America Must Lead Again », *Foreign Affairs*, mars-avril 2020 (http://fam.ag/2OddZFv).

(4) Maya Kandel, « La réponse démocrate à la doctrine Trump », *Le Grand Continent*, 21 décembre 2020 (http://bit.ly/3099VZG).

(5) Kurt Campbell, The Pivot, The Future of American Statecraft in Asia, *Twelve*, 2016, p. 290 à 292.

(6) Thomas Wright, « Between Restoration and Change », Brookings Institution, 1er octobre 2020 (http://brook.gs/3e32MCn).

(7) Alexandra de Hoop Scheffer & Martin Quencez, « Lingering Security Imbalances », The German Marshall Fund of the United States, 12 septembre 2019 (http://bit.ly/3uOl0gM).

(8) Jeffrey Goldberg, « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, avril 2016 (http://bit.ly/3q5JZbW).

(9) Joint Communication of the European Parliament, the European Council and the Council – A New EU-US Agenda for Global Change, European Commission, 2 décembre 2020 (https://bit.ly/3e5nocY).