

DE LA DIPLOMATIE NUMÉRIQUE

■ THOMAS GOMART ■

Depuis les « printemps arabes », la diplomatie numérique (*digital diplomacy*) est à la mode. De quoi s'agit-il au juste ? De la continuation de la diplomatie traditionnelle par d'autres moyens et/ou d'une rupture fondamentale dans le rapport séculaire entre États et sociétés ? En 2002, le Département d'État créait une *taskforce* sur l'*eDiplomacy*. Dix ans plus tard, la diplomatie numérique américaine est conduite par cent cinquante personnes à Washington, relayées par neuf cents personnes dans les missions à l'étranger, faisant ainsi des États-Unis le leader mondial de la diplomatie numérique. À l'échelle des réseaux diplomatiques traditionnels, cette capacité leur assure une avance durable. À l'échelle d'Internet, elle est, en revanche, limitée au regard des forces non étatiques en présence.

Le numérique accélère la diffusion de la puissance, longtemps aux mains des seuls États, à l'ensemble des acteurs sociaux. La révolution de l'information s'explique notamment par la spectaculaire diminution des coûts de transmission des données et la possibilité offerte à chacun, dans un cadre individuel ou collectif, de publier son propre contenu en temps réel. Cette diffusion de la puissance

accélère le débat sur le degré de « démocratisation » et de « transparence », mais aussi de « désinformation » et de « manipulation » des politiques étrangères. Les diplomates peuvent difficilement ignorer cette nouvelle donne, qui les décentralise et les désacralise.

Internet est devenu le système nerveux du système-monde. Constaté les efforts déployés par les États pour élaborer des diplomaties numériques conduit naturellement à se demander si elles annoncent une fragmentation du Web sur des enjeux souverains ou, au contraire, une prise de conscience du principe « multi-acteurs » sur des enjeux de gouvernance. Répondre à cette question implique de mener la réflexion en fonction du triptyque : souveraineté, pratique et gouvernance. En effet, la diplomatie numérique se pense d'abord en fonction de territoires délimités par des acteurs étatiques et labourés par des acteurs non étatiques. Jaloux de leur indépendance, les États s'efforcent, non sans mal, de rester maîtres de leurs propres systèmes nerveux pour conserver leur autonomie de décision en dépit de l'accroissement exponentiel des flux infra- et supra-étatiques. La pratique diplomatique reflète quant à elle de rapides transformations des appareils, contraints de s'ouvrir aux influences des sociétés civiles. Reste, pour finir, la délicate question de la gouvernance privilégiée par les États entre eux, mais aussi avec les autres parties prenantes.

De la souveraineté

Historiquement, la diplomatie repose sur la claire délimitation d'un cercle d'initiés : « La diplomatie est un exercice collectif mais n'y ont accès que ceux qui incarnent ou représentent une souveraineté » (1). À l'ère moderne, diplomatie et souveraineté se sont étroitement imbriquées. Avoir une diplomatie reste une prérogative d'État souverain disposant d'un territoire, régi par une loi commune et protégé par une force armée. Dans le champ numérique, un État souhaite contrôler les infrastructures critiques présentes sur son territoire. Parallèlement, il s'efforce de prendre des positions dans un cyberspace transnational, pour ainsi dire hors sol. En ce sens, les technologies de l'information et de la communication favoriseraient le développement d'un « impérialisme d'interpénétration » (2) ne se

satisfaisant plus d'une simple suprématie territoriale, mais multipliant les connections en vue de développer une faculté d'agir en réseaux.

Le terme « diplomatie » apparaît dans le langage courant, à la fin du XVIII^e siècle, pour désigner une mission au service de l'État. La particularité de la production diplomatique réside dans l'élaboration d'un discours à finalité politique, « mais un discours qui n'est pas public et ne doit être ni partagé ni divulgué » (3). Porté par des initiés, il prend sa valeur dans le « rapport exclusif » avec le décideur ultime. Avec la propagation des technologies de l'information et de la communication, ce « rapport exclusif » a volé en éclats, comme l'affaire WikiLeaks l'a illustré fin 2010 (4). Le cyberspace peut se comprendre comme un « espace commun » au même titre que les mers – espaces dont les lignes régulières sont perturbées par des pirates –, ce qui conduit souvent des diplomates à estimer que la souveraineté numérique se jouerait dans la fabrique d'un droit adapté et inspiré des principes du droit maritime.

Cette approche considère que la souveraineté numérique n'est finalement qu'un avatar de la souveraineté et, à ce titre, mérite d'être discutée dans des enceintes internationales et disputée, le cas échéant, entre puissances. Cette approche ne voit dans le numérique qu'un champ supplémentaire de relations internationales structurées par les États. En réalité, le numérique est en passe de transformer radicalement la nature du système international car c'est avant tout une technologie qui s'est diffusée dans toutes les composantes des corps sociaux à une vitesse inédite.

Réfléchir à la souveraineté numérique conduit rapidement à la notion de cyberguerre, médiatisée par la multiplication des cyberattaques. Pour beaucoup, la cyberguerre n'est que la continuation de la guerre à l'aide de systèmes d'information et de communication avec, toutefois, deux différences fondamentales : elle ne se traduirait pas par une opposition frontale des belligérants ; elle ne ferait pas, pour l'heure, de victimes directes (5).

Avec le numérique, l'Europe subit un effet ciseau de nature stratégique et politique. Sur le plan stratégique, les Européens ne semblent pas encore avoir pris conscience de l'urgence à s'organiser dans le domaine industriel pour atteindre une taille critique leur permettant de conserver une autonomie de décision et d'éviter d'être « silencieusement dépecés » par les États-Unis et la Chine (6). Sur le

plan politique, l'Europe a inventé le libéralisme, qui repose sur l'idée d'individu disposant de droits. Cette idée était fondamentalement une étrangeté, mais une étrangeté rendue précisément possible par le cadre politique inventé par les monarchies européennes, c'est-à-dire la souveraineté, notion « radicalement nouvelle dans l'histoire » (7). Or les Européens semblent conceptuellement endormis, alors même que les notions d'individu et de souveraineté, fondements de leurs identité politique, sont profondément travaillées par le numérique. En d'autres termes, souveraineté et Internet devraient être discutés de manière dialectique s'ils souhaitaient véritablement actualiser leur logiciel politique fondé sur la liberté individuelle.

Internet a déstabilisé bon nombre de diplomates dans la mesure où son développement s'est fait grâce à un système de règles multi-acteurs, c'est-à-dire d'acteurs provenant de la société civile comprise au sens large. Leur irruption dans la sphère diplomatique s'est faite au départ dans une relative indifférence. Pour tout dire, les diplomates de carrière feignent de ne pas voir l'aspiration profonde d'acteurs extérieurs à la sphère diplomatique de peser directement sur le cours des politiques étrangères. Il s'agit d'une véritable inversion qualitative allant bien au-delà de l'influence habituellement prêtée à l'opinion, dans la mesure où elle révèle la volonté politique et sociale d'individus, seuls ou coalisés, d'influer sur le cours des événements.

De la pratique

La pratique de la diplomatie numérique s'observe à de multiples niveaux. Sa principale caractéristique est de relier des acteurs en combinant discours local et approche globale. Commençons par le niveau étatique. La diplomatie numérique est souvent présentée comme un avatar de la diplomatie publique, c'est-à-dire comme un moyen d'entrer directement en contact avec les sociétés civiles en utilisant les réseaux sociaux afin de mettre en œuvre des stratégies d'influence.

L'importance accordée par l'administration Obama à la diplomatie numérique trouve ses racines dans le concept de *smart power*, destiné initialement à reconquérir l'autorité morale, perdue par les États-Unis au cours des années Bush. Pour être mis en œuvre, ce

smart power reposait sur le principe de connectivité selon lequel la centralité d'un acteur dépend de sa capacité à générer des connexions, et ainsi d'imposer son agenda en suscitant l'adhésion (8). Pour Washington, il s'agissait de se positionner « comme un *hub* informationnel et idéologique » (9) et de recourir à la diplomatie numérique pour servir « un empire médiatique global » (10), capable de façonner non seulement l'opinion mondiale mais surtout de la segmenter en fonction des objectifs poursuivis. La diplomatie numérique américaine prétend accompagner les efforts de « démocratisation » à travers le monde et, à ce titre, fait de la liberté d'Internet un axe prioritaire, notamment dans son rapport à la Chine. En mai 2009, Hillary Clinton a présenté un programme – 21st Century Statecraft – qui insistait sur le nécessaire dépassement du cadre diplomatique traditionnel d'État à État pour établir, par la connectivité, une relation plus directe d'État à individus et, par la réciproque, d'individus à État. En janvier 2010, elle prononça un discours fondateur sur la liberté d'Internet qui prônait l'abolition des frontières numériques et dénonçait les risques liés à la montée d'un rideau de fer de l'information. Les gouvernements ne devaient pas empêcher les individus de se connecter au nom de la liberté de connexion, assimilée dans son discours à la liberté de réunion.

Cette liberté constitue le fondement du droit d'association, qui se trouve au cœur de la démocratie américaine comme Tocqueville l'a bien noté : « le législateur ne saurait vouloir le détruire sans attaquer la société elle-même » (11). À bien des égards, Internet est à la fois le produit ambivalent de la culture politique américaine et l'expression de sa tradition impériale. Cela conduit la diplomatie américaine à faire du positionnement sur Internet un facteur-clé de différenciation par rapport aux puissances émergentes autoritaires, au premier rang desquelles figure la Chine. Ce positionnement n'est pas sans rappeler la rhétorique de guerre froide utilisée par Washington contre Moscou. Parallèlement, la diplomatie numérique défend les intérêts économiques et commerciaux des grands acteurs américains de l'Internet et concourt à maintenir la suprématie militaire des États-Unis. Il ne fait aucun doute que la domination globale du numérique dans ses dimensions stratégique, idéologique, politique, économique, culturelle et sociétale est aujourd'hui un des facteurs-clés de la puissance américaine.

Après les États-Unis, le Royaume-Uni est le pays démocratique ayant le plus investi le champ de la diplomatie numérique, ce qui conduit certains à présenter Internet comme une nouvelle expression de la tradition maritime et marchande anglo-saxonne. Le Foreign & Commonwealth Office définit la diplomatie numérique comme la continuation de la diplomatie traditionnelle par le biais d'un nouveau média : elle consiste à résoudre des problèmes internationaux en utilisant Internet. Le discours officiel sur ce sujet frappe par son pragmatisme et sa capacité à illustrer des principes généraux par des réalisations concrètes. Internet est clairement présenté comme une opportunité à saisir pour intensifier le rayonnement de la diplomatie britannique à travers quatre types d'action : écouter, publier, susciter la discussion et évaluer (12).

De l'autre côté de la Manche, la diplomatie numérique ne bénéficie pas des mêmes moyens. En mai 2010, Bernard Kouchner positionnait Paris sur le terrain du soutien aux cyberdissidents, victimes de la censure ou de la répression des régimes autoritaires. Ce positionnement reflétait une difficulté conceptuelle à articuler les différents champs d'action diplomatique traditionnels par le numérique et encourageait une approche verticale ciblée sur des personnalités susceptibles de rencontrer un écho médiatique. L'influence du Quai d'Orsay sur ce dossier s'est rapidement affaiblie. En mai 2011, Nicolas Sarkozy présidait le premier eG8 avec l'ambition affichée de « civiliser Internet ». Opération de communication buttant sur la question de la représentativité, l'eG8 a finalement traduit une conception étroite du système international en ne parvenant pas à saisir la nature des dynamiques transnationales réellement à l'œuvre (13). Ce sommet visait surtout à corriger l'image de la France après les événements en Tunisie, où son soutien prolongé au régime de Ben Ali avait empêché Paris de saisir le degré d'exaspération d'une classe moyenne tunisienne capable précisément de s'exprimer et de se mobiliser par l'intermédiaire des réseaux sociaux.

Des personnalités diplomatiques font aussi évoluer les pratiques. C'est le cas par exemple de Carl Bildt, ministre des Affaires étrangères de la Suède depuis 2006 (plus de cent soixante mille abonnés sur Twitter) ou de Michael McFaul, ambassadeur des États-Unis en Russie depuis 2011 (plus de trente-six mille abonnés sur Twitter). Les exemples pourraient être multipliés, mais Carl Bildt et

Michael McFaul font partie de ses professionnels ayant parfaitement intégré les réseaux sociaux pour combiner positions officielles et avis personnels. Les réseaux sociaux permettent l'avènement spectaculaire de personnalités extérieures à la sphère diplomatique. C'est évidemment le cas de Wael Ghonim (plus de sept cent cinquante mille abonnés sur Twitter), cadre de Google devenu cyberdissident, puis symbole de la révolution égyptienne de 2011, à l'issue de laquelle il a été élu premier du classement des cent personnalités les plus influentes en 2011, établi par le magazine *Time*. Entre les niveaux étatique et individuel, il existe de multiples initiatives en matière de diplomatie numérique comme celles consistant à cartographier ou à mesurer l'influence exercée par les canaux numériques : « Twitplomacy », lancé par l'agence de communication Burson-Marsteller, suit les liens numériques entre leaders internationaux ; « e-diplomacy », initiative lancée par l'AFP, cherche à mesurer en temps réel l'influence produite, sur Twitter.

De la gouvernance

La diplomatie numérique doit finalement réguler les relations entre trois types d'acteurs : les individus qui agissent à travers des réseaux peu structurés, les organisations et les entreprises qui agissent à travers des réseaux très structurés et, pour finir, les États toujours plus à l'aise dans un cadre interétatique classique. Il est désormais courant de distinguer la gouvernance de l'Internet et la gouvernance sur Internet (14). La première est le fruit de la technologie innovante et fortement évolutive d'Internet, qui s'est faite par la contribution d'acteurs très divers et d'institutions peu connues du grand public. La gouvernance de l'Internet repose sur un nouveau principe de gouvernance dite « multi-acteurs » : les standards d'Internet ont été développés par la communauté Internet elle-même, à travers notamment l'IETF (Internet Engineering Task Force, chargée de l'actualisation des protocoles TCP/IP) et de l'Icann (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), association californienne à but non lucratif, en charge des noms de domaine mais n'exerçant aucun contrôle sur les contenus publiés.

La gouvernance sur Internet concerne la gestion des usages et contenus sur la Toile ; elle est travaillée par deux logiques contradictoires. D'une part, l'extension du principe de gouvernance multi-acteurs comme le prévoyait le Sommet mondial sur la société de l'information qui s'est tenu à Tunis en 2005. Pour garantir la pluralité des points de vue, ce sommet a décidé la création du Forum sur la gouvernance Internet, réunissant, tous les ans, sur un pied d'égalité plus de mille cinq cents participants venus des gouvernements, de la société civile, du secteur privé, des opérateurs et des organisations internationales. Le dernier forum s'est déroulé à Bakou, en Azerbaïdjan, en novembre 2012. De l'autre, le retour des États pour encadrer la gouvernance sur Internet au prétexte notamment de la lutte contre certains contenus (apologie du terrorisme et pédopornographie) est très visible. Les initiatives en la matière émanent d'États désireux de rompre la domination occidentale en contestant notamment son emprise médiatique. En septembre 2011, la Chine et la Russie, accompagnées de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan, ont déposé une proposition, dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies, visant à instaurer un code de conduite intergouvernemental pour définir le comportement des États sur le Web. Parallèlement, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ont préconisé la création d'un comité des Nations unies pour les politiques relatives à Internet. Suscitant un profond scepticisme de la part des acteurs non étatiques, ces initiatives traduisent une volonté manifeste de replacer les discussions dans un cadre interétatique classique en essayant notamment de donner à l'Union internationale des télécommunications une position centrale. Créée en 1865 pour accompagner le développement du télégraphe, cette dernière mise sur le soutien de la Chine et de la Russie, des pays arabes mais aussi de l'Iran, pour devenir le gendarme de la gouvernance sur Internet.

En réalité, l'avenir de la gouvernance de l'Internet et de la gouvernance sur Internet dépendent surtout des positions diplomatiques de la Chine et des pratiques des internautes chinois. Rien ne dit que les unes s'aligneront sur les autres, ouvrant ainsi la question de la stabilité interne du régime chinois. L'anglais n'est déjà plus le langage dominant sur Internet, et la Chine dispose du plus grand nombre d'utilisateurs. À l'aide d'un système de censure sophistiqué et d'innovations techniques, Pékin s'efforce de cloisonner le Web

en chinois. D'autres États, comme la Russie, la Turquie ou l'Arabie saoudite, cherchent aussi, en utilisant des méthodes différentes, à contrôler des contenus.

Ce retour des États irait à l'encontre du principe fondamental de liberté de circulation sur le Web. Pour Tim Berners-Lee, l'inventeur du World Wide Web, la fragmentation politique menace aujourd'hui directement l'esprit du Web. Selon lui, doivent prévaloir des lois comme celles de la physique : ce qui existe quelque part devrait pouvoir s'appliquer en tous les lieux. En d'autres termes, une application Web devrait fonctionner de la même façon en Chine ou au Chili (15). Un des enjeux principaux réside notamment dans l'avenir de l'Icann, menacé par les tentatives russes et chinoises de « souverainiser » le Web. La reprise en main par les gouvernements se fait au détriment des principes multi-acteurs qui ont accompagné l'extraordinaire développement d'Internet au cours des vingt dernières années, faisant preuve de leur adaptabilité politique et de leur efficacité technique.

Officiellement, la France est favorable à une gouvernance multi-acteurs, reconnaît le rôle central du secteur privé et « défend une approche équilibrée dans laquelle un cadre de politique d'intérêt général clair et solide doit contribuer à créer un environnement prévisible et favorable à la confiance et aux investisseurs » (16). Dans les faits, le numérique se trouve dans le portefeuille de Fleur Pellerin, ministre déléguée auprès du ministre du Redressement productif, chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique. Il existe très certainement un problème de positionnement du dossier numérique dans le dispositif diplomatique de la France. Celui-ci ne devrait pas se réduire à une dimension étroitement économique et hexagonale. Dans la mesure où il traduit un mode d'organisation politique, fait l'objet de rivalités entre États et implique une nébuleuse d'acteurs non étatiques pour son contrôle et sa régulation, le numérique devrait revêtir, de manière urgente, un caractère prioritaire pour la diplomatie française en lien étroit avec ses partenaires européens. Au regard des enjeux, l'investissement actuel sur ce dossier reste très insuffisant.

Deux remarques pour conclure sur les combats à venir. La première concerne l'opposition structurelle entre régimes démocratiques et autoritaires. L'émergence du Web coïncide avec la percep-

tion par l'Occident de son propre déclin relatif et de ses interrogations sur les formes futures de la démocratie représentative (17). L'enjeu pour les Européens est de parvenir à une convergence de leurs diplomaties numériques pour occuper un espace politique et économique entre les États d'un côté et la Chine de l'autre. Vaste programme. La seconde remarque concerne les relations triangulaires entre internautes, opérateurs souvent tentés par une position monopolistique et États inscrits dans des logiques de puissance. Il y a fort à parier que le segment entre opérateurs et États ne se resserre sous l'effet combiné de puissants habitus et d'arguments en faveur de la défense d'intérêts nationaux. La diplomatie numérique se verrait alors intégrée à une diplomatie économique faisant des parts de marché l'alpha et l'oméga de la politiques étrangère. Certains y voient une absolue nécessité en ces temps de crise économique. D'autres y voient un risque pour les libertés individuelles en ces temps de crise politique. Dans les deux cas, la maîtrise du numérique sera décisive.

1. Gabriel Robin, « Diplomatie » in Thierry de Montbrial et Jean Klein, *Dictionnaire de stratégie*, PUF, 2000, p. 178-179.
2. Pierre Bellanger, « De la souveraineté numérique », *le Débat*, n° 3, 2012, p. 152.
3. Lucien Bély, « L'invention de la diplomatie », in Robert Frank, *Pour l'histoire des relations internationales*, PUF, 2012, p. 107-108.
4. Thomas Gomart, « Écrire l'histoire des relations internationales après WikiLeaks », *Revue des Deux Mondes*, mai 2011, p. 88-89.
5. Thomas Rid, « Cyber war will not take place », *Journal of Strategic Studies*, n° 1, 2011 ; Michel Baud, « La cyberguerre n'aura pas lieu, mais il faut s'y préparer », *Politique étrangère*, n° 2, 2012.
6. Pierre Bellanger, *art. cit.*, p. 153.
7. Pierre Manent, *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Calmann-Lévy, 1987, rééd. 2012, p. 17.
8. Anne-Marie Slaughter, « America's edge : Power in the networked century », *Foreign Affairs*, janvier-février, 2009.
9. Julien Nocetti, « La diplomatie d'Obama à l'épreuve du Web 2.0 », *Politique étrangère*, printemps, 2011.
10. Fergus Hanson, « Revolution @State : The spread of ediplomacy », *Lowy Institute for International Policy*, mars 2012.
11. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1835, deuxième partie, chapitre IV, « De l'association politique aux États-Unis ».
12. « What is digital diplomacy? », <http://digitaldiplomacy.fco.gov.uk/en/about/digital-diplomacy/>.

LA VIE NUMÉRIQUE

De la diplomatie numérique

13. Patrice Lamothe et Thomas Gomart, « Internet n'a pas à être "civilisé" », *Le Monde*, 7 juin 2011.
14. Bertrand de La Chapelle, « Gouvernance Internet : tensions actuelles et futurs possibles », *Politique étrangère*, n° 2, 2012.
15. Jonah Force Hill, « Internet fragmentation, highlighting the major technical, governance and diplomatic challenges for US policy makers », *John F. Kennedy School of Government*, Harvard University, printemps 2012, p. 10-13.
16. Ministère des Affaires étrangères et européennes, Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, « La France et les enjeux globaux des technologies de l'information et de la communication », 2011, p. 11.
17. Julien Nocetti, « Introduction » au dossier « Internet, outil de puissance », *Politique étrangère*, n° 2, 2012, p. 247.

■ Thomas Gomart est directeur du développement stratégique de l'Institut français des relations internationales (Ifri).