

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LA DIPLOMATIE PUBLIQUE D'HILLARY CLINTON ET LES STRATÉGIES DE *SMART ENGAGEMENT*

ENTRE REFORMULATION ET RÉVOLUTION

PAR

MAUD QUESSARD-SALVAING (*)

A l'heure des premiers bilans de la politique étrangère de Barack Obama, son image janusienne est plus que jamais pertinente ; le Président américain, comme en témoignent les élections de mi-mandat de 2014, est à la fois adulé et honni par l'opinion publique nationale. Cette dualité est également perçue à l'étranger, où Barack Obama est représenté comme le Président du *soft power* (1) mais aussi comme celui plus « terrible » (2) des drones. Fortement liée à celle de son Président, l'image internationale des Etats-Unis est, quant à elle, toujours sujette aux polémiques les plus violentes (selon une étude du *Pew Research Center* en 2013 (3)). Au cœur de cette lutte constante pour le maintien ou la restauration de l'image du *leadership* américain, la diplomatie publique (*Public Diplomacy*), sous l'égide du Département d'Etat, est depuis 2008 l'objet de transformations significatives ; or cette évolution de la diplomatie publique américaine a été essentiellement mise en œuvre par Hillary Clinton, la deuxième personnalité de l'ère Obama, dont le bilan est lui aussi objet de vives polémiques à Washington (4). Cet article se propose de revenir sur la diplomatie publique, dite d'engagement, du premier mandat et plus

(*) Maître de conférences à l'Université de Poitiers (France).

(1) Son discours à l'Université du Caire appelant, comme son discours d'investiture, au retour au « *respect mutuel* » avec le monde arabo-musulman et l'obtention du prix Nobel de la Paix en 2009 ont valu hâtivement à Barack Obama le titre de « *President soft power* ». On trouve ainsi l'expression « *a soft power president in hard power world* » chez Ellen HALLAMS, « From crusader to exemplar : Bush, Obama and the reinvigoration of America's soft power », *European Journal of American Studies*, vol. VI, n° 1, print. 2011.

(2) Justin VAISSE, *Barack Obama et sa politique étrangère (2008-2012)*, Odile Jacob, Paris, 2012.

(3) Entre 2009 et 2012, l'opinion publique européenne (à 80%) ou japonaise (à 74%) demeure largement favorable à la politique de Barack Obama, alors que dans le monde musulman le Président américain et sa politique internationale ne recueillent que peu de soutien (respectivement 24% et 15%). Cf. « Global opinion of Obama slips, international policies faulted », *Pew Research Global Attitudes Project*, 13 juin 2013.

(4) La polémique la plus marquante est sans doute celle qui fait rage, au moment de son départ du département d'Etat, au sujet de la mort de l'ambassadeur Christopher Stephens et de son équipe de cinq diplomates, tués le 11 septembre 2012 à Benghazi, en Libye. En pleine campagne présidentielle les adversaires de la Secrétaire d'Etat militent pour le rapatriement des diplomates américains vers des territoires plus sûrs ou dans des ambassades ultra-sécurisées mais totalement coupées des populations locales. Cf. « Forget Benghazi. Clinton's real problem is Obama fatigue », *New York Times*, 8 mai 2014, et la manière dont Hillary Clinton tient à rendre compte de ces événements dans le chapitre de ses mémoires, « Benghazi : l'attaque », consacré au récit de ces événements, in Hillary CLINTON, *Le Temps des décisions 2008-2013*, Fayard, Paris, 2014, pp. 463-505.

précisément sur « la méthode Clinton » en ce domaine : reformulation de la politique étrangère ou véritable révolution du *soft power* américain à Washington comme sur la scène politique internationale ?

Si, traditionnellement, le Président demeure le premier porte-parole de la diplomatie publique américaine, une diplomatie qui s'adresse directement aux populations étrangères et non à leurs gouvernements, c'est au Département d'Etat de déterminer la place et le rôle que doit occuper la diplomatie publique dans la formulation et surtout dans la transmission des objectifs de la politique étrangère aux acteurs cibles : nation(s), organisation(s) non gouvernementale(s), acteurs transnationaux ou individu(s). Ces décisions dépendent, à Washington, à l'évidence, des arbitrages budgétaires opérés pour allouer les ressources financières nécessaires aux programmes dédiés au Département d'Etat et à la diplomatie publique (5).

Or, à la tête du Département d'Etat de 2009 à 2013, Hillary Clinton est consciente qu'une de ses missions, à l'heure du monde en réseau, est d'écouter mais aussi d'être en capacité de répondre, en utilisant tous les moyens offerts par les révolutions numériques, à tous ceux qui subissent les conséquences des choix de la politique étrangère américaine, qu'ils soient responsables politiques ou simples citoyens. Pour ce faire, le mot d'ordre de la diplomatie publique d'Hillary Clinton devient alors très rapidement: la connectivité. Alors que l'ensemble des observateurs politiques les plus avisés peinent à démontrer l'existence d'une véritable doctrine de la politique étrangère du tandem Obama-Clinton, en revanche il ne fait pas de doute qu'en matière de diplomatie publique le Département d'Etat, aux côtés de la Maison-Blanche prône et pratique l'engagement. Hillary Clinton s'est donné les moyens d'imposer sa marque à la diplomatie publique américaine du XXI^e siècle et a tenté de rompre avec l'inanité de certaines formulations de ses prédécesseurs en ce domaine, qu'il s'agisse de vellétés de « diplomatie numérique » de Colin Powell ou de « la diplomatie transformationnelle » de Condoleezza Rice.

Dès sa nomination, convaincue de la nécessité d'un rééquilibrage des outils de la politique étrangère américaine, marquée par plusieurs années d'une militarisation excessive, l'ex-candidate aux primaires démocrates se fait, contre toute attente et très habilement, l'alliée de son homologue au Département de la Défense, Robert Gates – nommé à ce poste par le président républicain George W. Bush et maintenu par Barack Obama. La complicité affichée de ces deux poids lourds de la politique étrangère doit

(5) Entre 2009 et 2011, les ressources allouées au Département d'Etat pour soutenir l'ensemble de ses programmes diplomatiques et d'aide au développement sont en augmentation de 4,5 milliards de dollars, passant de 47,2 milliards à 51,7 milliards ; la part dédiée à la diplomatie publique, quant à elle, est maintenue en moyenne à 1,2 milliard, entre 2010 et 2013. Department of State, « US Department of State and other programs », Budget 2010, United States Government Printing Office, Washington, pp. 87-89, et Department of State, « Congressional budget justification, Department of State, foreign operations and related programs », Fiscal Year 2013, p. 13.

servir un intérêt fondamental, aux lendemains des années d'*hubris* de l'ère Bush : restaurer l'image des Etats-Unis à l'étranger – au-delà de « l'effet Obama » (6) – et la confiance du peuple américain en la cohérence des missions de la politique étrangère, dont les trois piliers sont désormais, selon Hillary Clinton : défense, diplomatie et développement (7). L'enjeu est incontournable mais « la méthode Clinton » va néanmoins se heurter aux contraintes intérieures habituelles ainsi qu'à un certain nombre de détracteurs : son approche est souvent jugée soit trop proche des faucons, pro-militaire, soit à l'inverse trop « *soft* », utilisant des pratiques à la marge de la politique étrangère traditionnelle et peu efficaces (8).

Nonobstant, particulièrement attentive aux bouleversements du jeu des relations internationales, Hillary Clinton entend relever les défis posés par le nouveau millénaire, en faisant l'apologie et en devenant l'incarnation du *smart power* (9), cette stratégie visant à un rééquilibrage savant des outils du *hard* et du *soft power* (10). « *Nous devons faire usage de ce qu'on appelle le smart power, c'est-à-dire la panoplie complète des outils qui sont à notre disposition (diplomatie, économie, armée, politique, droit, culture) en utilisant chacun d'entre eux ou une combinaison de tous ces outils. Grâce au smart power, la diplomatie deviendra l'avant-garde de la politique étrangère* » (11). Pour satisfaire cette ambition, Hillary Clinton doit tout d'abord se donner les moyens de repenser et de réorganiser les stratégies de la diplomatie publique d'« avant-garde » en valorisant les modernisations amorcées au Département d'Etat durant l'ère post-11 septembre.

Il s'agit, en particulier, de pouvoir convaincre l'ensemble des acteurs étatiques ou non étatiques, amis ou ennemis des Etats-Unis, qui complexifient les enjeux diplomatiques et utilisent d'autres voies que celles

(6) Cf. Craig HAYDEN « Beyond the Obama effect: refining the instrument of engagement through public diplomacy », *The American Behavioral Scientist*, vol. LV, n° 6, 2011, pp. 784-802.

(7) C'est en ce sens que, pour la première fois, Hillary Clinton et Robert Gates adressent chacun, les 20 et 21 avril 2010, un courrier au président de la commission des Finances au Sénat, Kent Conrad, pour demander une augmentation (de 4,9 milliards de dollars) des fonds alloués à l'ensemble des programmes du Département d'Etat, en particulier aux programmes dédiés au développement et conduits par l'United States Agency for International Development (USAID). Cf. « Hillary Clinton letter to Congress », Secretary of State, Washington, 20 avr. 2010, et « Robert Gates letter to Budget Committee », Secretary of Defense, Pentagon, Washington, 21 avr. 2010.

(8) Cf. George PACKER, « *Long engagements* », *The New Yorker*, 11 fév. 2013 ; Michael E. O'HANLON, « State and the stateswoman », *Foreign Policy*, 29 janv. 2013 ; le débat de Barbara Crossette et Bob Dreyfuss, « Hillary Clinton at the State Department: hawk or humanitarian? », *The Nation*, 5 juin 2012.

(9) Concept visant à fixer le cap d'un retour à l'internationalisme libéral en politique étrangère, prôné d'abord par Suzanne NOSSEL, « Smart power », *Foreign Affairs*, vol. LXXXIII, n° 2, mars-avr. 2004, pp. 131-142, puis repris et développé par Joe Nye / Richard Armitage, « Commission on smart power : a smarter, more secure America », Center for Strategic and International Studies (CSIS), Library of Congress, 2007.

(10) Cf. les définitions et débats proposés dans Maya KANDEL / Maud QUESSARD (dir.), *Les Stratégies du smart power américain : redéfinir le leadership dans un monde post-américain*, Etude de l'IRSEM, n° 32, sept. 2014.

(11) « Transcript of Clinton's confirmation hearings », National Public Radio, 13 janv. 2009, disponible sur le site Internet www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=99290981.

des « B protocoles » pour mener les débats (12). Parmi les outils essentiels à cette entreprise, la « Nouvelle diplomatie publique » (13), celle d'une politique étrangère qui n'est plus l'apanage de l'Etat-nation, s'impose comme un atout de ce que l'ex-directrice du Policy Planning Staff, Anne-Marie Slaughter a appelé la stratégie du « *pivot vers les gens* » (14) – en écho à la stratégie du « pivot vers l'Asie ». Reformulation habile ou intelligente de la « *people-to-people communication* » de l'ère Eisenhower, toujours est-il que la stratégie dont elle relève est clairement celle de l'engagement: en Asie en parallèle de stratégies plus dures – proches du *hard power* – visant à contenir la puissance chinoise, mais aussi au Maghreb et au Moyen-Orient ou en Europe. C'est en ce sens que le Département d'Etat dresse un état des lieux et met rapidement en œuvre un plan d'action stratégique, le QDDR (15), désormais bien connu des observateurs de la politique étrangère américaine, avant de lancer sa propre marque « l'Etat du XXI^e siècle » (*21st Century State-Craft*) (16) qui vise, entre autres choses, à utiliser efficacement les outils des révolutions numériques pour s'adapter aux nouvelles réalités de la communication.

Pour tenter d'évaluer la teneur de cette modernisation de la diplomatie publique américaine orchestrée par Hillary Clinton entre 2009 et 2012, nous reviendrons dans un premier temps sur l'héritage de l'ère Bush en matière de diplomatie publique, puis nous nous interrogerons sur les stratégies de *smart engagement* à l'œuvre dans plusieurs domaines cibles, avant de dresser un premier bilan de l'action d'Hillary Clinton en tant que « commandant en chef » de la diplomatie publique américaine.

(12) Démarche nécessaire, rappelée à la nouvelle Secrétaire d'Etat dès sa nomination par un collectif d'experts de la diplomatie publique dans un mémorandum qui lui est adressé : cf. « New president. New public diplomacy? », *Public Diplomacy Magazine*, hiv. 2009, pp. 6-13, disponible sur le site Internet publicdiplomacy.com, et Kristin M. Lord, *Voices of America: US Public Diplomacy for the 21st Century*, Brookings Institution, nov. 2008.

(13) La « Nouvelle diplomatie publique », celle de l'ère post-11 septembre, est formulée et réfléchie depuis 2003 par un certain nombre d'experts : des conseillers et opérationnels œuvrant pour la commission des Affaires étrangères au Sénat ou des politologues avertis tels que Jen MELISSEN, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, Palgrave, Macmillan, New York, 2004, puis Nicholas CULL / Geoffrey COWAN, « Public diplomacy in a changing world », vol. DCXVI, *Annals of the American Academy of Social Sciences*, mars 2008.

(14) A propos de l'intervention d'Hillary Clinton sur les violences en Syrie à la Ligue des nations arabes le 1^{er} février 2012, où la secrétaire d'Etat s'adresse tout d'abord non pas à l'ambassadeur syrien présent ou au gouvernement syrien, mais au peuple syrien, cf. Anne-Marie SLAUGHTER, « A pivot to the people », *Project Syndicate*, 20 mars 2012.

(15) Hillary CLINTON, *Leading Through Civilian Power, The First Quadriennial Diplomacy and Development Review*, Department of State, 2010.

(16) US Department of State, *21st Century Statecraft*, disponible sur le site Internet www.state.gov/statecraft/overview/index.htm (consulté le 4 oct. 2014).

L'HÉRITAGE DE L'ÈRE BUSH ET LA CRISE DE *LEADERSHIP*
 DE LA DIPLOMATIE PUBLIQUE AMÉRICAINE :
 VERS UNE « NOUVELLE DIPLOMATIE PUBLIQUE » (2001-2008) ?

« *L'anti-américanisme met en danger notre sécurité nationale et compromet l'efficacité de notre diplomatie. Non seulement les Etats-Unis courent le risque d'être attaqués par ceux qui les haïssent le plus, mais de surcroît il devient de plus en plus difficile pour l'Amérique de concrétiser ses ambitions à long terme alors qu'elle perd ses amis et son influence.* ». Voilà ce qu'écrivit l'Independent Task Force on Public Diplomacy (Council on Foreign Relations, 2003) (17).

La crise de leadership de la diplomatie publique américaine

Aux lendemains des attaques du 11 septembre, les autorités américaines sont tenues de faire face à une réalité presque aussi menaçante que le terrorisme international : la crise de défiance vis-à-vis du *leadership* américain. Dès lors, la diplomatie publique paraît, à nouveau, être un outil indispensable à la reconstruction et à la diffusion d'une image positive de l'Amérique à l'étranger. Pourtant, après plusieurs années de réductions budgétaires et l'absorption de l'United States Information Agency (USIA), en 1999, par le Département d'Etat (18), la machine de la diplomatie publique américaine, de l'aveu même des membres de l'équipe du Conseil de sécurité nationale (NSC), cités dans le rapport de la Commission sur le 11 septembre, se trouve si affaiblie à Washington comme au Moyen-Orient, au moment des attentats, qu'elle aurait cédé le terrain de l'espace public à Al Qaïda (19). Les efforts de la diplomatie publique américaine de l'ère Bush se concentrent donc essentiellement sur le monde arabo-musulman,

(17) « *Anti-Americanism is endangering our national security and compromising the effectiveness of our diplomacy. Not only is the United States at increased risk of direct attack from those who hate it most, but it is also becoming more difficult for America to realize its long-term aspirations as it loses friends and influence* », « Finding America's voice: a strategy for reinvigorating US public diplomacy », Independent Task Force on Public Diplomacy sponsored by the Council on Foreign Relations, Washington, 2003.

(18) Au moment des attentats du 11 septembre, la diplomatie publique américaine se trouve dans une période de transition et de réorganisation : après l'absorption de l'USIA, en octobre 1999, par le Département d'Etat; un nouveau sous-secrétariat regroupe alors une bonne partie de ses activités ; il s'agit de l'Under Secretary of State for Public Affairs and Public Diplomacy (avec le sigle « R », qui chapeaute l'Assistant Secretary for Public Affairs, le bureau du porte-parole et les activités de Public Diplomacy). Créée, à l'acmé de la Guerre froide, en 1953 par l'administration Eisenhower, l'Agence d'information des Etats-Unis (USIA) avait pour mission de contrer la propagande soviétique et de promouvoir l'image des Etats-Unis à l'étranger, en privilégiant quatre types d'activités : les échanges éducatifs et culturels, l'information, la radio et la télédiffusion, la recherche et l'analyse. Au terme de la Guerre froide elle survécut difficilement à ce qui l'a fait naître. Sur cette période du déclin de l'USIA, cf. le second ouvrage que lui consacre l'historien Nicholas CULL, *The Decline and Fall of the United States Information Agency: American Public Diplomacy, 1989-2001*, Palgrave MacMillan, 2012.

(19) « *Working-level officials were also to consider new steps on terrorist financing and America's perennially troubled public diplomacy efforts in the Muslim world, where NSC staff warned that 'we have by and large ceded the court of public opinion' to al Qaeda* », *The 9/11 Commission Report, Final Report of the National Commission On Terrorist Attacks Upon the United States*, United States Government Printing Office, Washington, 2004, p. 203.

mais peinent à trouver des stratégies efficaces alors que Colin Powell puis Condoleezza Rice dirigent le Département d'Etat.

A Washington, l'impact du 11 septembre a en effet favorisé, dans un premier temps, la reprise de certaines activités de diplomatie publique par le Pentagone, tandis que le Département d'Etat et la cellule responsable des medias de la diplomatie publique, le Broadcasting Board of Governors (BBG) semblent peu réactifs à l'élaboration rapide d'une contre-offensive. Les objectifs opérationnels du secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld et de son secrétaire adjoint, le néo-conservateur Paul Wolfowitz, auraient fait éclipsé ceux de Colin Powell en matière de relations internationales (20).

En effet, malgré l'urgence de la riposte, les responsables du Département d'Etat de l'administration Bush ont du mal à trouver des responsables de la diplomatie publique capables de restaurer « la machine de l'information » telle qu'elle a pu fonctionner aux grandes heures de la Guerre froide (21). Pour reprendre le flambeau, Colin Powell nomme en tant que nouvelle sous-secrétaire d'Etat à la diplomatie publique, Charlotte Beers, une proche de G. W. Bush sans expérience diplomatique. Issue du milieu de la publicité et du marketing, ex-chef de produit pour la société Uncle Ben's, Charlotte Beers a du mal à asseoir sa légitimité au sein du Département d'Etat, dont la culture est peu favorable à l'idée d'une diplomatie publique reposant essentiellement sur le *branding* – l'idée est de vendre l'Amérique comme un produit. Alors que les conseillers ultra-conservateurs du Président brandissent des slogans en faveur d'une intervention en Iraq, Charlotte Beers n'a pour seul fait d'armes qu'une campagne de mobilisation des Musulmans-Américains – au slogan évocateur « *Shared Values* ») pour promouvoir l'esprit de tolérance des Etats-Unis et l'existence de valeurs communes. Cette campagne promotionnelle prend plus d'un an avant d'être mise en œuvre et diffusée dans le monde arabo-musulman *via* médias papiers et audiovisuels. Pour les populations visées, le message est à l'évidence peu pertinent, car c'est la présence américaine sur les territoires qui inquiète bien plus que le sort des Musulmans américains. Vivement critiquée, Charlotte Beers, mettant en avant des raisons de santé, abandonne ses fonctions à la veille de la seconde guerre d'Iraq (22).

Or, dans un monde en réseau où la puissante chaîne satellitaire, Al Jazeera, occupe l'espace médiatique, les instruments de la contre-offensive américaine doivent être adaptés à la rapidité de la diffusion de l'information comme de la rumeur. Dès lors, la réactivation des médias de la diplomatie publique américaine ne peut se faire seulement au niveau du Département

(20) Cf. Colin Dueck, chap. 8, in *Hard Line, The Republican Party And US Foreign Policy Since World War II*, pp. 265-289.

(21) Sous l'égide, notamment, de Charles Wick, dans les années 1980 ou de l'ancien présentateur vedette de CBS, Edward R. Murrow qui, nommé par les conseillers du président Kennedy, fut un des directeurs de l'USIA les plus reconnus pour son efficacité à conduire la diplomatie publique américaine. Cf. Joseph E. PERSISCO, *Edward R. Murrow: An American Original*, McGraw-Hill Publisher, New York, 1988 ; Nancy E. BERNHARD, *US Television News and Cold War Propaganda, 1947-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

(22) Margaret CARLSON, « Can Charlotte Beers sell Uncle Sam? », *Time*, 14 nov. 2001.

d'Etat, elle nécessite l'intervention du BBG dirigé par Norm Pattiz. C'est à l'initiative de ce dernier qu'est lancée radio Sawa (« ensemble »), à destination de la jeunesse. Radio Sawa propose un florilège de programmes musicaux occidentaux, des débats et des émissions d'information ; elle est très vite secondée par la chaîne en langue arabe Alhura (« celui qui est libre »). Ces deux nouveaux médias de la diplomatie publique américaine sont financés en grande partie sur les budgets alloués à la célèbre et plus ancienne, Voix de l'Amérique (Voice of America), dont la version en langue arabe disparaît. Cependant, à en juger par les rapports et témoignages des agents de terrain, ces premières tentatives d'engagement *via* les médias traditionnels paraissent minces et peu suivies d'effets puisqu'elles sont loin de rencontrer un franc succès auprès des populations cibles (23).

Sur le terrain, dans les zones cibles en Afrique ou au Moyen-Orient, la situation de la diplomatie publique américaine n'est guère enviable. Il convient, en effet, de rappeler que les diplomates et Public Affairs Officers (PAOs) ont parfois de grande difficulté à être en contact direct avec les populations locales. Au moment des attentats de septembre 2011, il n'existait plus d'ambassade américaine à Bagdad ou à Kaboul : elles avaient été fermées une dizaine d'années auparavant à la suite, respectivement, de l'invasion du Koweït et de l'absence de garanties de sécurité suffisantes pour les diplomates étrangers. Seuls quelques rares diplomates américains étaient en fonction dans des zones jugées « à hauts risques » : au Liban, au Yémen, en Algérie ou en Arabie saoudite. Autrement dit, la diplomatie américaine n'était plus présente sur le terrain du Moyen-Orient depuis bien longtemps. Les attentats du 11 septembre transforment en partie cet état de fait puisque les agents de terrain, diplomates et PAOs, dans le cadre de la « diplomatie transformationnelle », sont redéployés en direction du Moyen-Orient et de l'Asie. Cependant ces derniers déplorent rapidement le fait que leur proximité avec les populations dans « les régions à risques », s'est considérablement amoindrie, compte tenu des normes de sécurité drastiques mises en œuvre dans les bâtiments officiels ; les centres culturels américains, autrefois en centre-ville, propices aux échanges culturels informels et aux missions d'éducation ont dû être intégrés aux ambassades ultra-sécurisées (24).

Ce n'est qu'au cours du second mandat de George W. Bush que des débats constructifs et un certain nombre d'initiatives pertinentes vont permettre de poser les fondements d'une « Nouvelle diplomatie publique » américaine, annonciatrice des transformations mises en œuvre par Hillary Clinton.

(23) A propos de *Sawa et Al Hurra*, cf. William A. RUGH (dir.), *Engaging the Arab and Islamic Worlds through Public Diplomacy: A Report and Action Recommendations*, Public Diplomacy Council, George Washington University, Washington, 2004, chap. 4-6.

(24) Cf. l'entretien de Maud Quessard avec Joël Maybury, ex-consul des Etats-Unis en Afrique et au Moyen-Orient, in « Repenser la diplomatie publique américaine après le 11 septembre : acteurs, enjeux et stratégies de diffusion au service du *leadership* », actes du colloque « Le 11 septembre 2001 dans le monde : politiques, cultures, identités », revue en ligne du MIMMOC, 2013.

Vers une Nouvelle Diplomatie publique ? Les smart initiatives du second mandat

La mise en œuvre de stratégies de diplomatie publique interministérielles

C'est en effet seulement la troisième sous-secrétaire d'Etat à la Diplomatie publique, Karen Hughes, qui va être à même de relancer timidement la machine de l'information et de la persuasion américaine au niveau institutionnel, à partir de l'été 2005. Cette proche du président Bush a, comme son illustre prédécesseur, Charles Wick (25), « l'oreille du pouvoir » et peut espérer avoir les moyens de mettre en œuvre sa politique des quatre E (*Engagement, Exchanges, Education, Empowerment*). Il s'agit en particulier de mettre l'accent sur l'« écoute » des opinions publiques étrangères. L'influence de la nouvelle sous-secrétaire d'Etat est très vite sensible sur les budgets accordés à la diplomatie publique par le Congrès et même, pour certains observateurs, sur la prise de conscience par la Maison-Blanche de l'importance de la diplomatie publique (26).

Ainsi, parmi les initiatives utiles aux stratégies qu'Hillary Clinton tente de renforcer par la suite, la plus remarquable de la période Karen Hughes (entre 2005 et 2007) est sans doute le renforcement du travail interministériel relatif à la lutte contre l'extrémisme et la radicalisation des populations civiles. Cette collaboration conduit à la création du Centre de communication stratégique contre le terrorisme (Center for Strategic Counterterrorism Communications, le CSCC). Ce centre, hébergé par le Département d'Etat, regroupe des ressources et des agents de la Défense et de la Central Intelligence Agency (CIA) et a pour mission de lutter contre le fondamentalisme en utilisant les nouveaux médias. Depuis 2011, le CSCC, sous la direction de la Maison-Blanche et du Département d'Etat, est sous la responsabilité de l'ambassadeur Alberto Fernandez, qui coordonne les activités de lutte contre la désinformation (27). Parmi celles-là, les activités de la Digital Outreach Team (DOT), cellule de e-diplomatie offensive, sont sans doute considérées comme les plus remarquables et les plus pérennes

(25) Charles Wick est directeur de l'Agence d'information des Etats-Unis de 1982 à 1989.

(26) Pour un résumé exhaustif de cette période de réorganisation institutionnelle de la diplomatie publique, cf. Tom REGAN, « US State Department 'charm offensive' hits bumps », *Christian Science Monitor*, 24 oct. 2005, disponible sur le site Internet www.csmonitor.com/2005/1024/dailyUpdate.html.

(27) Cf. la page du Département d'Etat qui lui est consacrée, www.state.gov/r/cscoc/ (consultée le 6 oct. 2014).

puisqu'elles sont poursuivies et soutenues par l'administration Obama depuis 2009 (28).

Corporate Diplomacy : la privatisation de la diplomatie publique au service du leadership ?

Par ailleurs, autre initiative remarquable et nécessaire aux stratégies à venir d'Hillary Clinton, le développement de la *corporate diplomacy*. Au début de l'année 2007, Karen Hughes organise en collaboration avec une puissante association, The Public Relations Coalition (29), le premier sommet du secteur privé sur la diplomatie publique (The Private Sector Summit on Public Diplomacy), au cours duquel environ 200 professionnels des relations publiques et responsables du Département d'Etat réfléchissent aux possibilités d'une plus grande participation du secteur privé à la diplomatie publique. Parmi les propositions avancées, nous avons retenu celles-ci : nommer un cadre supérieur chargé de la diplomatie publique au sein des grandes entreprises internationales ; ou à l'inverse créer un corps d'agents du Département d'Etat spécifiquement dédié à la diplomatie publique des entreprises américaines à l'étranger et ayant pour mission de promouvoir aussi bien la culture entrepreneuriale que les valeurs de l'Amérique. Pour encourager des initiatives de ce type, Condoleezza Rice crée, dans l'élan de cette rencontre, le prix Benjamin Franklin pour récompenser chaque année la meilleure initiative de promotion de l'image des Etats-Unis à l'étranger mise en œuvre par une entreprise, une institution ou tout autre acteur non gouvernemental.

Convaincue que ces partenariats entre les services diplomatiques et les dirigeants des grandes entreprises sont indispensables aux stratégies de la diplomatie publique du XXI^e siècle, Karen Hughes insiste lors de son départ du gouvernement, en 2007, pour que les efforts entrepris puissent être étendus et que le Bureau chargé de superviser les activités public-privé de la diplomatie publique soit maintenu.

Cependant, la réelle prise de conscience et les premières mises en œuvre de cette modernisation nécessaire de l'appareil de la diplomatie publique américaine sont essentiellement dues à l'efficacité de James Glassman, le dernier sous-secrétaire d'Etat à la diplomatie publique de l'administration

(28) Le DOT est une cellule dédiée à l'évaluation de l'impact des stratégies de la diplomatie digitale ; rattachée au Bureau des Programmes d'information internationaux (Bureau of International Information Programs), elle est composée de 10 fonctionnaires et possède ses propres comptes *Facebook*, *Youtube*, *Flickr* et *Twitter*, à partir desquels sont notamment postés des messages sur des forums de discussion ciblés afin d'« expliquer la politique étrangère américaine et contrer la désinformation ». Cette cellule est particulièrement active et impliquée dans la diffusion électronique du discours du Caire du président Obama (« A new beginning », 2009). Cf. « Digital outreach team », US Department of State, Bureau of International Information Programs, janv. 2009, disponible sur le site Internet www.state.gov/documents/organization/116709.pdf (consulté le 10 juin 2014).

(29) Il s'agit d'une organisation réunissant environ une vingtaine d'associations qui, implantées aux Etats-Unis, regroupent plus de 50 000 membres, professionnels des relations publiques, et des « affaires publiques ». Cf. « Private sector summit on public diplomacy », 11 janv. 2007, State Government Documents 2001-2009, disponibles sur le site Internet 2001-2009.state.gov/documents/organization/ (consulté le 6 oct. 2014).

Bush. C'est à lui que le Département d'Etat doit son passage à l'ère numérique et à la diplomatie 2.0. James Glassman, ancien journaliste, n'est en poste que durant six mois, mais au cours de l'année 2008 il multiplie les initiatives pour tenter de « révolutionner la conquête des esprits », en utilisant les nouvelles technologies et les réseaux sociaux (30). Plusieurs membres de l'équipe Bush soutiennent ces stratégies de contre-propagande ; parmi eux, James Glassman trouve un soutien tout particulier en la personne de Juan Carlos Zarate, conseiller-adjoint à la sécurité nationale, responsable de la mise en œuvre de stratégies de lutte contre le terrorisme. Au cours des six derniers mois de l'administration Bush, J. Glassman et J. C. Zarate s'interrogent sur la manière dont les nouvelles technologies peuvent être utilisées pour soutenir les initiatives de la société civile. Ils cherchent notamment d'autres voix qui, sur Internet, partagent le point de vue américain. Parmi ces porte-parole d'un genre nouveau, des acteurs privés, des groupes antiterroristes tels que Sisters Against Violent Extremism (SAVE ou « les Sœurs contre l'extrémisme violent » créé en octobre 2008 (31).

Or, bien que n'étant pas des porte-parole officiels, de telles organisations sont susceptibles de partager les intérêts américains. A l'heure de la société civile 2.0, le meilleur moyen pour les gouvernements de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme ou de lutter contre la censure est de donner le pouvoir de communiquer le plus largement possible à ces acteurs-clefs de la société civile. Alors que les Etats-Unis s'enfoncent dans les borbiers d'Iraq et d'Afghanistan, cette prise de conscience marque le passage de l'Etat-nation à l'Etat-réseau, qui a été annoncé comme inéluctable et nécessaire par plusieurs politologues américains (32). Or cette mutation est théorisée quelques années plus tard au niveau gouvernemental sous le nom de « *21st century statecraft* », nouvelle marque de l'Amérique, dont Hillary Clinton est la figure de proue.

LES STRATÉGIES DE *SMART ENGAGEMENT*
DE LA DIPLOMATIE PUBLIQUE AMÉRICAINE
POUR LE XXI^E SIÈCLE (2009-2013)

S'adapter aux défis du XXI^e siècle et à l'ère « multipolaire » voire « zéro-polaire » en privilégiant les relations transgouvernementales (33), telle est l'intention affichée de la secrétaire d'Etat Hillary Clinton lorsqu'elle dévoile en 2009 le premier plan quadriennal pour la diplomatie et le développement : le *QDDR*, les 2D, diplomatie et développement, devant

(30) Cf. l'entretien de James Glassman, « James Glassman evaluates his tenure at State », *Public Diplomacy Magazine*, hiv. 2009, pp. 36-43, disponible sur le site Internet publicdiplomacymagazine.com.

(31) Ce mouvement est l'œuvre de l'ONG Women without Borders, fondée en 2002.

(32) Manuel CASTELL, « The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance », *Annals Of The American Academy Of Social Sciences*, vol. DCXVI, mars 2008, pp. 78-89.

(33) Cf. Anne-Marie SLAUGHTER, « America's edge: power in the networked century », *Foreign Affairs*, vol. LXXXVIII, n° 1, 2009.

être les buts affichés du Département d'Etat. Comme elle l'affirme à nouveau en 2010, dans la revue *Foreign Affairs*, le Département d'Etat souhaite renforcer le *leadership* grâce au pouvoir de la société civile (*leading through civilian power* (34)). C'est également en ce sens qu'est créé dès 2009 le programme baptisé « Civil Society 2.0 » destiné à inciter et former les organisations non gouvernementales (ONGs) et les acteurs de la société civile à l'utilisation des nouvelles technologies (35).

En voulant imposer sa marque à la diplomatie publique du XXI^e siècle, Hillary Clinton va développer un certain nombre de ces initiatives de « coopération intelligente » et se concentrer sur trois types de secteurs fondamentaux propices à l'engagement : 1) les stratégies public-privé visant à développer l'Etat-réseau (*network state*), à s'assurer une forte visibilité sur le terrain et à restaurer le *leadership* économique, *via* des partenariats avec les ONG, la société civile et la *corporate diplomacy* (la diplomatie entrepreneuriale) ; 2) les droits des femmes ; 3) la diplomatie digitale. Or cette dernière est sans doute ce qui vaut à la diplomatie publique d'Hillary Clinton le qualificatif d'« avant-garde » (36).

La diplomatie digitale et la « liberté d'Internet », une révolution nécessaire pour lutter contre le terrorisme et maintenir le leadership dans un monde en réseau

Diplomatie Twitter

S'il est, en effet, une révolution à l'œuvre qui assure la visibilité de la diplomatie publique d'Hillary Clinton, cela est sans conteste la révolution numérique qui bouleverse les modes de communication et les équations de la diplomatie publique. Dans ce but, il s'agit alors de réorganiser une nouvelle fois le Département d'Etat en faisant une place de choix aux professionnels des réseaux sociaux, en l'occurrence Alec Ross et Jared Cohen. Ce dernier, élu parmi les 100 personnalités les plus influentes au monde par le magazine *Time* en 2013, est l'un des rares conseillers du bureau de planification politique (Policy Planning Staff) de Condoleezza Rice à être resté dans l'équipe d'Hillary Clinton.

La diplomatie publique 2.0 au sein du Département d'Etat se compose d'une équipe de « bloggeurs » qui postent régulièrement des messages ou « twittent » pour rendre compte de ses activités. En tout, ce sont plus de

(34) Hillary CLINTON, « Leading through civilian power. Redefining American diplomacy and development », *Foreign Affairs*, nov.-déc. 2010.

(35) Le premier laboratoire de ce programme est lancé à Santiago-du-Chili en 2010. Cf. le site Internet www.state.gov/statecraft/cs20/.

(36) De la même manière que le *smart power* peut être considéré comme un pilier de la stratégie de la politique étrangère de l'administration Obama, le concept de « connectivité » serait indissociable de la définition de la diplomatie publique 2.0. Il constituerait ainsi, pour Anne-Marie Slaughter, directrice de la prospective, la mesure de la puissance au XXI^e siècle. En formulant en 2009 ce nouveau concept, qu'elle définit comme la faculté d'agir en réseaux, Anne-Marie Slaughter complète ainsi sa première analyse de « l'Etat-réseau » de 1997.

150 personnes qui appartiennent à l'équipe des diplomates des nouveaux médias à Washington, alors que sur le terrain, dans les ambassades et les consulats, les diplomates de l'ère 2.0. ont pour mission de suivre et de participer aux flux de messages des réseaux sociaux locaux ou transnationaux. Le Département d'Etat affiche alors fièrement sur ses pages Web : plus de 2,6 millions de *followers* sur Tweeter (pour 301 détenteurs de compte) et 15,5 millions d'amis sur Facebook (pour les 408 comptes du Département d'Etat) (37). En 2010, le site Web du Département d'Etat lance l'opération « Opinion Space », invitant les internautes à faire part de leurs opinions sur des sujets variés (économiques, sociétaux, politiques) et à découvrir comment ils se situent politiquement à l'échelle de l'opinion publique internationale (38).

Pour les observateurs étrangers c'est plus particulièrement Alec Ross, conseiller pour l'innovation d'Hillary Clinton, qui façonne le *smart power* en « *une arme de guerre redoutable* » (39). Lorsqu'il « *twitte* », en pleine révolution égyptienne, « *les citoyens doivent avoir le droit de critiquer un gouvernement sans peur de représailles* », ses *followers*, parmi les insurgés ont pu croire à un soutien discret de la puissance américaine (40). En soutenant les révolutions arabes ou en épaulant les cyberactivistes du monde entier via Twitter, Alec Ross et Jared Cohen auraient contribué à l'avènement d'une nouvelle diplomatie, « la diplomatie digitale ».

Dès lors, il s'agit pour la diplomatie publique 2.0 de promouvoir la démocratie en encourageant la « *liberté d'Internet* » devenu « *l'espace public du XXI^e siècle* », ce qu'Hillary Clinton met en avant dans un discours retentissant, en janvier 2010, sur la liberté d'accès à Internet. Le rôle de la politique américaine serait alors d'assurer, en particulier dans des pays comme l'Iran ou la Chine, mais aussi Cuba, la Birmanie, la Syrie ou encore le Vietnam, l'accès à l'ensemble des ressources Internet et aux réseaux sociaux. L'utilisation des ressources numériques refléterait selon elle « *la puissance des technologies de connexion en tant qu'accélérateurs du changement politique, social et économique* » (41).

Ainsi, Mike McFaul, ambassadeur des Etats-Unis en Russie, avec plus de 70 000 abonnés sur Twitter, est présenté comme un diplomate d'avant-garde. Même si on ne mesure pas l'efficacité de la diplomatie publique aux nombres d'abonnés ou de fans que les diplomates enregistrent sur les réseaux sociaux, les initiatives de l'ambassadeur McFaul ont une

(37) Cf. les données disponibles sur le site du Département d'Etat, notamment les pages consacrées au « *21st century statecraft* », www.state.gov/statecraft/overview/index.htm.

(38) Cf. « Opinion Space », disponible sur le site Internet de l'US Department of State www.state.gov/opinionspace/.

(39) Cf. le point de vue de l'ancien correspondant du Quai d'Orsay, Pierre-Yves Amara, « Diplomatie par les réseaux sociaux : la France pourrait-elle suivre l'exemple américain ? », *Atlantico*, 31 mai 2012.

(40) Cette tactique n'est pas sans rappeler l'utilisation des radios libres durant la Guerre froide, notamment lors des révoltes de Hongrie en 1956.

(41) « Hillary Clinton milite pour la liberté sur internet », *Le Monde*, 16 fév. 2011.

résonance toute particulière dans le contexte russe (42). Elles représentent une manière de rester en contact direct avec la population locale et les partenaires des Etats-Unis, alors que Vladimir Poutine restreint la liberté d'expression et demande la fermeture de l'United States Agency for International Development (USAID) en Russie, en septembre 2012.

C'est en ce sens qu'en février 2011 le Département d'Etat avait annoncé l'ouverture de comptes Twitter en persan et arabe pour communiquer directement avec les populations du Moyen-Orient. Des comptes en chinois, russe et hindi devaient être créés dans la même perspective quelques mois plus tard. Pour les détracteurs de la diplomatie publique américaine, ces avancées en termes de communication ne seraient qu'un atout supplémentaire, un outil de traque et de surveillance possible des ennemis de l'Amérique, au service du *hard power* (43).

Début octobre 2013, le président-fondateur de Twitter, Jack Dorsey a créé pour les initiés un « tweetclash » en s'adressant directement au Président iranien, Hassan Rohani, pour lui demander si « *les citoyens iraniens* [avaient bien] *la possibilité de lire ses tweets* ». Le Président iranien lui a directement répondu : « *Bonsoir, @Jack. Comme je l'ai dit à @camanpour* [Christiane Amanpour, une journaliste de CNN], *mes efforts ont pour but d'assurer à mon peuple d'avoir confortablement accès à l'information de manière générale, comme c'est leur droit* ». Réponse intelligente du Président iranien au service de son propre *soft power* ou bien réel pouvoir d'influence de Twitter, partenaire des intérêts américains ? Toujours est-il que la presse internationale, qui a largement relayé ces échanges, a accueilli l'initiative de J. Dorsey comme un succès de la diplomatie technologique, baptisée « diplomatie Twitter » ou « diplomatie en 140 caractères ».

Autre stratégie de ciblage et d'engagement de la diplomatie 2.0, le programme de soutien à de jeunes militants jugés suffisamment crédibles pour influencer favorablement l'opinion dans leurs pays respectifs, réalisé en partenariat avec les réseaux médiatiques 2.0 les plus puissants (Facebook, Google, MTV) (44). Il s'agit de soutenir les jeunes gens identifiés par le Département d'Etat qui cherchent à utiliser les nouvelles technologies pour dénoncer les violences et influencer les transformations à l'œuvre ou souhaitées dans leurs pays. Ces jeunes gens travaillent souvent dans des zones à risques (au Soudan, en Iran, en Egypte mais aussi en Europe de l'Est, au Venezuela ou en Thaïlande) et sont confrontés à des enjeux que la diplomatie traditionnelle ne peut pas toujours résoudre. Entre autres choses, un site Web dédié, créé en 2011, Movements.org, propose

(42) Hillary Clinton se montre particulièrement fière de ce type d'initiatives et ne manque pas de féliciter son ambassadeur par téléphone sur une ligne non sécurisée. Cf. Hillary CLINTON, *Le Temps des décisions*, Paris, Fayard, 2014, pp. 664-665.

(43) Cf. les critiques formulées par l'Electronic Frontier Foundation (EFF) retranscrites dans *Le Monde*, 16 fév. 2011.

(44) La conférence qui les a rassemblés pour la première fois à New York, à l'initiative de Jared Cohen, a conduit en décembre 2008 à la création d'une Alliance des mouvements de jeunesse (Alliance of Youth Movements) – qui n'est pas sans rappeler les stratégies de Guerre froide.

des conseils précis pour créer et tenir un *blog* ou lancer une campagne politique *via* les réseaux sociaux. Lors du deuxième sommet de cette ONG, à Mexico en 2009, Hillary Clinton avait présenté, ces jeunes gens comme « *l'avant-garde d'une génération montante de citoyens militants* » (45).

Toute la réussite de ce programme repose sur les partenariats mis en œuvre avec les acteurs privés de la diplomatie publique américaine (en l'occurrence les principaux acteurs du Web 2.0 que sont Facebook et Twitter). Depuis juin 2012, le « Mouvement », toujours dirigé par Jared Cohen, a été absorbé par Advancing Human Rights (AHR) – créé par Robert L. Bernstein, fondateur de Human Rights Watch et ex-PDG de Freedom House – soutien actif des « révolutions orange » (46).

Caractéristiques de la diplomatie publique 2.0 de l'ère Clinton

Cibler les dissidents, la jeunesse et les *leaders* d'opinion pour favoriser des stratégies de moyen et long termes et participer aux changements de régime est une constante de la diplomatie publique américaine. Ce qui change, à l'heure du *smart power*, ce sont les interactions possibles avec les individus et les groupes cibles : interactions entre les officiels américains et leurs cibles, mais également entre ces groupes ou individus cibles eux-mêmes.

L'absence de contrôle est sans doute l'une des caractéristiques majeures de la diplomatie publique 2.0. Les professionnels de la diplomatie digitale en sont d'ailleurs particulièrement conscients : « *Difficile d'être un maniaque du contrôle au XXI^e siècle [...] La technologie n'est pas une réponse, mais un outil et il y a toujours un risque à l'utiliser* » (47), prévient Jared Cohen. En d'autres termes, il n'y aurait pas d'avenir pour les révolutions digitales sans *leader* d'opinion capable d'incarner le passage de la simple contestation à l'action politique et les outils numériques ne pourraient que contribuer à les identifier (48).

La deuxième caractéristique de la diplomatie publique de l'ère Obama-Clinton est la création de partenariats visibles avec le secteur privé et les acteurs de la société civile, qui partagent le point de vue des États-Unis et qui sont ainsi susceptibles de servir leurs intérêts, notamment leurs intérêts économiques. Ces partenariats permettent aussi de renforcer le *soft power* américain à moindre coût, dans un contexte de réductions budgétaires toujours accrues. C'est en ce sens qu'Alec Ross et Jared Cohen ont multiplié les « *techdel* » (technology delegations), délégations de professionnels des nouvelles technologies (PDGs, ingénieurs) en Iraq, en Russie, au Congo ou encore à Haïti. Il s'agit de trouver des nouveaux

(45) On trouve l'expression « *The vanguard of a rising generation of citizen activists* » dans « *Digital diplomacy* », *The New York Times*, 16 juil. 2010.

(46) Cf. Scott JANE, « Groups to help online activists in authoritarian countries », *The New York Times*, 11 juin 2012.

(47) Cf. Eric SCHMIDT / Jared COHEN, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Alfred A. Knopf, New York, 2013.

(48) *Ibid.*

marchés pour les entreprises participantes et des solutions ou des soutiens technologiques à des problèmes que la diplomatie traditionnelle peine à résoudre, comme le trafic d'êtres humains ou les crimes liés au trafic de drogue (49). Ces délégations, devenues incontournables pour servir les ambitions du « *l'Etat du XXI^e siècle* » ou de l'« *economic statecraft* », illustrent particulièrement bien la combinaison intelligente entre Silicon Valley et Département d'Etat.

Enfin, le secteur privé est un partenaire incontournable pour soutenir et préserver la liberté d'Internet, ambition affirmée du Département d'Etat sous Hillary Clinton : la question de Google en Chine demeure un exemple particulièrement probant de ce partage de responsabilité entre le gouvernement et le secteur privé, stratégie qui relève d'une forme de « *smart engagement* ».

Le network state (50) et la corporate diplomacy : un engagement prioritaire pour maintenir le leadership économique

L'engouement à Washington autour des stratégies favorisant l'aide au développement et les partenariats public-privé s'explique entre autres par un contexte d'anti-américanisme exacerbé par l'*hubris* des années Bush, mais aussi de crise économique majeure (51). En fixant des objectifs économiques ambitieux, notamment dans le domaine du commerce extérieur (promesse électorale de quadrupler le volume des exportations à l'horizon 2012 (52)), le président Obama donne aussi la priorité aux missions de la diplomatie publique. Ainsi, l'*economic statecraft*, le cadre économique pour la diplomatie d'Hillary Clinton, donne lui aussi la priorité à l'expansion des relations commerciales avec les pays partenaires des Etats-Unis. A Washington, le United States Trade Representative (USTR), membre du Cabinet, collabore étroitement avec les agents de la diplomatie publique pour promouvoir et assurer les intérêts économiques des Etats-Unis à l'étranger.

Parmi les programmes au cœur de ces « *smart stratégies* », l'un des plus grands succès de la diplomatie publique d'Hillary Clinton est sans doute

(49) En octobre 2009, Alec Ross et Jared Cohen organisent une rencontre de ce type à Mexico, à laquelle ils convient notamment Carlos Slim, un géant des Telecoms ; parmi les sujets, ils abordent la possibilité d'utiliser une application d'urgence permettant à toute personne munie d'un téléphone portable de signaler des crimes par SMS. Il s'agit de créer une base de données commune entre police mexicaine et américaine, organisations non gouvernementales luttant contre les narco-trafiquants, dans le but de lutter contre toute collusion entre criminels et forces de police locales. Cf. « Digital diplomacy », *op. cit.*

(50) Le concept de « *network state* » (Etat-réseau), qui viendrait supplanter l'Etat-nation, permet de repenser les interactions entre les acteurs gouvernementaux et les acteurs privés ou transnationaux, lesquelles apportent des réponses possibles aux défis de la gouvernance globale ; il permet également de repenser le rôle de la diplomatie publique, comme le démontre le politologue Manuel CASTELLS, *op. cit.*, p. 78.

(51) Suite à la crise des *subprimes* de 2007 et à la crise du capitalisme financier après la faillite de Lehman Brothers en 2008, les Etats-Unis en « Grande Récession » connaissent leur plus grande crise économique depuis 1929.

(52) Entretien avec Toby Wolf, Consul des Etats-Unis à Bordeaux et ex-conseiller adjoint aux affaires économiques à Moscou, 13 nov. 2014.

le Global Partnership Initiative (GPI) (53). Ce programme, incluant plus de 800 partenaires dans le monde, dont la Chine et l'Inde, favorise le développement de partenariats public-privé pour faire face aux multiples défis de la mondialisation ; il permet de mettre en relation des acteurs gouvernementaux, des grandes ou moyennes entreprises avec des acteurs de la société civile. Ces partenariats peuvent permettre d'encourager l'innovation et l'investissement sur les marchés émergents (c'est le cas de l'Accelerating Market-driven Partnerships, AMP, incluant notamment la Banque mondiale et la Fondation Rockefeller) ou encore tenter d'apporter des solutions à des problèmes environnementaux dans les pays en développement (c'est le cas du Global Alliance for Clean Cookstoves, qui réunit près de 400 partenaires, dont la banque Morgan Stanley et l'ONG Habitat for Humanity, pour lutter contre les morts accidentelles et la pollution liées à une mauvaise utilisation du gaz.

Les nombreuses réflexions, propositions et actions de chefs d'entreprise américains témoignent de cette évolution, d'une véritable prise de participation du secteur privé dans la fabrique, si ce n'est la conduite, de la diplomatie publique américaine contemporaine. Parmi ces personnalités du monde de l'entreprise américaine figurent Harris Diamond, PDG de Weber Shandwick (une des premières entreprises de relations publiques au monde), Andrew Susman, PDG de Studio One Networks (entreprise pionnière d'Internet), et également Mark Drapeau, directeur de US Public Sector Social Engagement pour Microsoft. Ce dernier entend appliquer certains des principes de la diplomatie publique américaine au monde de l'entreprise, en particulier à la gestion de l'image de Microsoft à l'étranger ; il est partisan de ce qu'il appelle l'« *engagement social innovant* » (*innovative social engagement*), perspective qu'il va développer alors qu'Hillary Clinton est à la tête du Département d'Etat.

Dès lors, la diplomatie publique mise en œuvre par le secteur privé, la *corporate diplomacy*, différerait des seules relations publiques et aurait pour but de façonner l'« espace informatif » qui entoure les activités de l'entreprise en réduisant ainsi au maximum les malentendus et les perceptions erronées de celles-ci, tout ce qui est susceptible de contrarier les bonnes relations entre l'entreprise et ses clients. Pour Mark Drapeau, la *corporate diplomacy* signifie être connecté en permanence à l'ensemble des réseaux d'influence reliés aux activités de son entreprise et implique d'être capable de mesurer les réactions de l'opinion publique au positionnement de Microsoft. Enfin, tous les cadres de la *corporate diplomacy* doivent être en mesure de proposer des activités de conseil et de s'impliquer dans

(53) Cf. les détails de ce programme et de ses principales avancées sur le site Internet du Département d'Etat www.state.gov/s/partnerships/achievements/index.htm (consulté le 3 nov. 2014).

les décisions prises par les partenaires commerciaux, mais aussi par les décideurs et acteurs gouvernementaux (54).

Le concept de *corporate diplomacy* est de toute évidence étroitement lié à celui de Corporate Social Responsibility (CSR) (55), impliquant que les multinationales, pour anticiper « le risque de réputation », particulièrement élevé à l'ère d'Internet et de la société de l'Information, tiennent compte, aussi bien de l'homme et de la planète que des profits (56). C'est dans cet esprit que l'ONG Business Call to Action entend développer le rôle du secteur privé dans la lutte contre la pauvreté (57). Par effet de contagion, ces stratégies s'inscrivent dans les velléités plus officielles de préservation de l'« image de marque » de l'Amérique, autrement dit le *nation branding* (58).

Les droits des femmes : vers une indépendance politique et économique propice au nation building et aux partenariats économiques

Enfin, lors de son passage à la tête du Département d'Etat, Hillary Clinton s'engage en faveur des droits des femmes, qui font désormais partie intégrante de son arsenal diplomatique. Elle nomme dès mars 2009 une militante de longue date Melanne Vermeer, fondatrice de l'ONG Vital Voices Partnership pour la promotion des femmes dirigeantes dans les pays en développement, en tant que première ambassadrice de la question des femmes dans le monde (United States Ambassador-at-Large for Global Women's Issues). La prise de poste de cette fidèle du « clan Clinton » a été un signe fort de la volonté de lutte contre les inégalités homme-femme

(54) Cf. Mark DRAPEAU, « Corporate public diplomacy: engaging and improving stakeholder communities », *Public Diplomacy Magazine*, hiv. 2011, disponible sur le site Internet publicdiplomacymagazine.com/ (consulté le 10 oct. 2014).

(55) Cf. Andrew LIH / Susan RESNICK WEST, « CSR in the information age: socially responsible to whom? – A conundrum for global corporations », *Public Diplomacy Magazine*, hiv. 2010.

(56) C'est en ce sens qu'après des scandales retentissants et particulièrement bien relayés par les médias à l'échelle mondiale, des sociétés comme Nike ou Gap travaillent de concert avec des ONG en Asie pour s'assurer que leurs sous-traitants n'exploitent pas de jeunes enfants. Ces stratégies s'inscrivent également dans le « *nation branding* ».

(57) Natalie AFRICA, « Where aid and profit meet: the business call to action », *Public Diplomacy Magazine*, hiv. 2010.

(58) D'après l'organisation Business for Diplomatic Action, à l'initiative d'un rapport édifiant sur l'impact de la diplomatie publique sur les relations commerciales extérieures, la raison majeure de cet engouement particulier des chefs d'entreprises américains pour la diplomatie publique est venue à l'évidence de la montée d'anti-américanisme dans de nombreux pays partenaires au cours de l'ère Bush, marquée par les guerres d'Iraq et d'Afghanistan. Les PDG des plus grandes entreprises américaines – le « top 4 » des 500 plus grandes entreprises répertoriées par le magazine *Fortune* en 2007 comprend ExxonMobil, WalMart, GM, et Chevron – s'en seraient inquiétées si bien que de nombreuses commandes de sondage d'opinion furent adressées régulièrement à The Pew Center, GfK Roper, Zogby, Harris Interactive entre 2001 et 2007. Cf. « America's role in the world: a business perspective on public diplomacy », Business for Diplomatic Action, 2007, disponible sur le site Internet www.businessfordiplomaticaction.org (consulté le 21 oct. 2014); Carnes LORD, *Losing Hearts and Minds? Public Diplomacy and Strategic Influence in the Age of Terror*, Praeger, New York, 2006.

(*gender gap*) à l'échelle mondiale (59). Cette nomination a également été présentée, par la Secrétaire d'Etat, comme une illustration des stratégies du *smart power* et du *network state* : des relations entre les organes officiels de la diplomatie américaine et des acteurs du secteur privé susceptibles de proposer des stratégies complémentaires.

A l'heure de « l'Etat du XXI^e siècle » ces stratégies de *nation building* par les femmes – plus que pour les femmes – reposent sur la perception que ces dernières représenteraient une force économique non négligeable, vecteur de croissance. C'est en tout cas une conviction forte de la Secrétaire d'Etat, Hillary Clinton, qui soutient activement les programmes de l'USAID favorisant l'accès des femmes à l'emploi et au crédit leur permettant de financer leurs entreprises. Hillary Clinton affiche également sa conviction qu'une participation plus active des femmes dans la vie économique et politique de leurs pays respectifs est un atout pour le respect des droits de l'homme et la promotion des processus de paix. Or elle trouve, fait remarquable et inhabituel, un soutien auprès de certains décideurs de poids sur les questions de défense à la Maison-Blanche ou au Pentagone : Michele Flournoy (alors sous-secrétaire d'Etat à la Défense) et l'amiral Sandy Winnefeld (vice-président du Comité des chef interarmées) (60). Le Département d'Etat crée alors un bureau spécifique dédié aux questions des femmes (61), renforce les stratégies de long terme et multiplie les programmes d'échanges et le travail de ciblage auprès de ces actrices du changement. Les ciblages se font selon les pratiques de la diplomatie culturelle traditionnelle, les jeunes femmes sélectionnées, en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient mais aussi en Russie, se voient proposer des programmes d'échanges spécifiques qui les amènent à passer du temps « utile » sur le territoire américain dans le cadre de voyages d'études où elles peuvent être reçues et formées notamment dans les entreprises fleurons de l'Internet telles que Google ou Facebook.

Là encore les outils numériques permettent aux agents de la diplomatie publique contemporaine de rentrer directement en contact avec des femmes du monde entier, d'accéder à une quantité infinie d'informations et de promouvoir des programmes d'échanges du XXI^e siècle. Ce phénomène est une illustration de ce que Nicholas Cull a appelé la « *peer to peer diplomacy* », la diplomatie de l'interconnexion (62). L'initiative Techwomen en est un

(59) « *The President's decision to nominate an Ambassador-at-Large for Global Women's Issues is unprecedented and reflects the elevated importance of global women's issues to the President and his entire Administration* », in « The White House, President Obama announces key State Department appointments », Office Of the Press Secretary, 6 mars 2009.

(60) Cf. le récit qu'en fait Hillary Clinton, au profit de sa propre diplomatie publique, dans le chapitre de ses mémoires consacré aux droits de l'homme, *op. cit.*, p. 689.

(61) Les programmes repensés sous l'impulsion d'Hillary Clinton mettent l'accent sur l'accès à l'égalité des droits et à l'éducation, sur les violences faites aux femmes, mais aussi sur le rôle des femmes dans les processus de paix et dans la promotion des échanges économiques. Cf. l'architecture du Département d'Etat repensée depuis 2010 autour de ces questions, sur la page Internet www.state.gov/s/gwi/index.htm.

(62) Cf. Nicholas CULL, « The end of the Hillary Clinton era in US public diplomacy », *Place Branding and Public Diplomacy*, vol. IX, 2013, pp. 1- 4.

exemple probant : des femmes du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord, *leaders* dans les secteurs technologiques, collaborent avec leurs homologues américains dans des entreprises de premier plan. L'intérêt à long terme est évident : cela permet de structurer une communauté qui dans dix ans comprendra près de 400 membres influents. De même, TechGirls, un autre programme du même type à destination des jeunes filles d'Afrique et du Moyen-Orient contribue à améliorer sensiblement l'image à court et long termes des Etats-Unis auprès des citoyens de ces régions. L'ensemble de ces stratégies de diplomatie publique moderne participerait à l'élaboration d'une nouvelle image de la puissance américaine, celle d'une hégémonie plus discrète.

QUEL HÉRITAGE DE LA DIPLOMATIE PUBLIQUE D'HILLARY CLINTON : REFORMULATION OU RÉVOLUTION ?

Dans sa volonté de renouveler la diplomatie publique et de mettre en pratique les réflexions et constats amorcés dès la fin du premier mandat de George W. Bush, Hillary Clinton a agi comme un chef d'orchestre particulièrement habile ou intelligent, en renforçant les synergies entre la Maison-Blanche, le Pentagone et le Département d'Etat et en faisant jouer de concert les acteurs de la diplomatie traditionnelle, ceux du secteur privé pour que l'engagement américain porté par le Président puisse s'adresser à tous les acteurs de la scène internationale, responsables institutionnels ou simples citoyens. Pour résister aux prédicateurs du déclin, Hillary Clinton révolutionne la visibilité qui est accordée à la diplomatie publique à Washington comme à l'étranger et se donne des moyens, dans un contexte de crise budgétaire, de réformer, en tenant compte des premières avancées mises en œuvre par les équipes ou les « personnalités innovantes » (Glassman, Cohen) du Département d'Etat.

A l'heure du bilan, il est clair que les réformes de modernisation entreprises par Hillary Clinton au sein du Département d'Etat en faveur de la diplomatie publique ont permis d'institutionnaliser des pratiques désormais incontournables de l'arsenal de promotion de la démocratie et de maintien du *leadership* dans un monde en réseau, où la diplomatie est de plus en plus souvent celle du temps réel (63). Ces réformes tiennent à la personnalité d'Hillary Clinton, qui fait de son engagement personnel un exemple pour les diplomates de terrain.

La pérennisation de cette diplomatie publique d'« avant-garde » peut se mesurer à Washington, alors que John Kerry dirige le Département d'Etat, à l'aune du maintien dans un premier temps de Tara Sonenshine à la tête du sous-secrétariat d'Etat à la Diplomatie publique, puis de Richard Stengel (depuis février 2014) baptisé à Washington « le gourou du numérique », qui

(63) Formulation utilisée notamment au moment des Printemps arabes. Cf. Philip SEIB, *Real Time Diplomacy. Politic and Power in the Social Media Era*, Palgrave Macmillan, 2012.

a récemment créé un nouveau secrétariat d'Etat adjoint aux Diplomatie numériques (octobre 2014). En revanche, la cote de popularité de la secrétaire d'Etat, même si elle demeure plus élevée que celle du président Obama et reste bonne en Europe, est peu satisfaisante en Asie (à l'exception du Japon, où l'ex-secrétaire d'Etat bénéficie de 71% d'opinions favorables) et faible dans le monde arabo-musulman, en particulier au Pakistan (où elle recueille seulement 3% d'opinions favorables, statistique qui corrobore à l'évidence les études d'impact sur l'usage des drones dans la région) (64).

Qu'Hillary Clinton soit perçue comme un véritable faucon ou un défenseur des droits de l'homme (65), toujours est-il que la meilleure stratégie d'engagement dont elle a fait preuve en matière de diplomatie publique est sans doute celle du « pivot vers les gens », ce que les diplomates de terrain de la première heure nomment « les derniers pas vers l'autre » (« *the last three feet* »), en référence au grand journaliste Edward R. Murrow (66). En cela elle a sans doute su restaurer le *soft power* américain, incarner le *leadership* et défendre les objectifs de la politique étrangère américaine sur la scène internationale (67). Pour les observateurs politiques nationaux comme étrangers, ce bilan fait de l'ancienne Secrétaire d'Etat une excellente candidate au rang de commandant en chef de la diplomatie publique pour 2016.

(64) « Global opinion of Obama slips... », *op. cit.*

(65) Kevin P. MARSH / Christopher M. JONES, « Breaking miles' law: the curious case of Hillary Clinton the hawk », *Foreign Policy Analysis* (International Studies Association), 2014, pp. 1-20.

(66) Nancy E. BERNHARD, *US Television News and Cold War Propaganda, 1947-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

(67) « Views of Hillary Clinton », *in* « Global opinion of Obama slips... », *op. cit.*