La diplomatie publique : un objet nouveau ?

Christian Lequesne

▶ **To cite this version:**

Christian Lequesne. La diplomatie publique : un objet nouveau ?. Mondes, 2003, 11, pp.9 - 12. hal-03458651

HAL Id: hal-03458651
https://sciencespo.hal.science/hal-03458651

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La diplomatie publique : un objet nouveau ?

Christian Lequesne

Directeur du Centre d'études et de recherches internationales (CERI) à Sciences Po

La littérature attribue la paternité du terme diplomatie publique à Edmund Gullion, un ancien diplomate américain, qui fut le doyen de la Fletcher School of Law and Diplomacy à Boston[1]. En 1965, Gullion utilisa ce terme pour souligner que la formation des diplomates américains devait absolument comprendre un module sur ce qui était appelé, dans la tradition wilsonienne, la diplomatie ouverte. Il visait essentiellement l'art du diplomate à bien s'insérer dans les débats au sein des enceintes multilatérales de l'Organisation des Nations unies.

Très vite, l'expression diplomatie publique fut requalifiée pour désigner les activités que les diplomates avaient longtemps appelées la propagande ou l'information, à savoir toute pratique diplomatique visant à agir directement sur les sociétés et non plus sur les seuls gouvernements. Ces activités avaient beaucoup crû à l'occasion de la Première Guerre mondiale. La Seconde Guerre mondiale les avait renforcées, donnant naissance à des créations institutionnelles d'un type nouveau comme les ministères de l'Information, ou encore les postes d'attachés d'information au sein des ambassades.

La diplomatie publique n'est-elle que la reprise sous un vocable politiquement correct de la propagande de jadis ou constitue-t-elle, au contraire, une nouvelle forme de pratique diplomatique ? De nombreux analystes et praticiens assument aujourd'hui la deuxième proposition[2].

Au Royaume-Uni, la notion de diplomatie publique a été mise en avant par les rapports Wilton en 2002, puis le rapport de lord Carter

1. Geoffrey Allen Pigman, *Contemporary Diplomacy*, Polity, Cambridge, 2010, p. 121.

2. Jan Melissen, *Beyond the New Public Diplomacy*. Clingendael Paper n°3, Netherlands Institute of International Relations, La Hague, 2011.

of Coles en 2005. Aux États-Unis, ce ne sont pas moins de 25 rapports qui ont été publiés entre 2008 et 2010 pour souligner l'importance de la diplomatie publique dans la défense des intérêts américains. La France n'a pas utilisé ce terme pendant longtemps. Aucune référence ne figure, par exemple, dans le *Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France* de 2008. Il faut attendre 2010 pour que le terme apparaisse dans le discours officiel du ministère français des Affaires étrangères, au travers plutôt d'une autre expression qui est diplomatie d'influence[3]. L'appropriation du terme par la diplomatie française se fait dans le contexte des révolutions arabes. Elle vise à souligner l'importance d'entretenir un dialogue avec les sociétés de la rive sud de la Méditerranée ; tâche qui n'aurait pas été suffisamment remplie auparavant, empêchant d'anticiper les revendications sociales à leur juste valeur.

Les fonctions de la diplomatie publique

Le terme diplomatie publique fait généralement référence dans la littérature à quatre fonctions, dont aucune n'est nouvelle pour le diplomate :

- procéder à une diffusion ouverte d'informations sur les positions officielles de son État auprès des sociétés, soit par la diffusion d'écrits, soit par l'utilisation d'internet ;

- entretenir régulièrement les médias de ses positions, notamment les correspondants de presse étrangers pour les structures centrales des ministères des Affaires étrangères ;

- favoriser l'échange de positions avec des publics larges, soit par l'organisation de débats d'idées soit en utilisant les ressources des nouvelles technologies que constituent les blogs et les réseaux sociaux ;

- développer une politique d'échanges culturels – incluant l'éducation, les activités artistiques, le sport – soit par la voie directe des ministères des Affaires étrangères soit en déléguant à des agences spécialisées subventionnées par les gouvernements (comme le Goethe Institut en Allemagne, le British Council au Royaume-Uni et maintenant l'Institut français en France).

Encore une fois, aucune de ces fonctions ne correspond à des pratiques diplomatiques en soi inédites. Pour prendre l'exemple de la France, le travail de persuasion des correspondants de presse étrangers est une pratique auxquels les fonctionnaires du Quai d'Orsay sont rodés depuis plus d'un siècle. De même, sir Henry Wotton, qui représentait l'Angleterre auprès de la République de Venise au XVII^e^ siècle, distribuait des publications protestantes auprès de l'élite vénitienne pour tenter de contrer l'influence de la papauté[4].

Dès lors, si la diplomatie publique présente une valeur ajoutée comme pratique diplomatique, ce n'est pas à l'aune de nouvelles fonctions qu'elle aurait sécrétées, mais d'autres évolutions.

Une première évolution est l'importance que revêtent les supports numériques, notamment Internet et les réseaux sociaux. Il s'agit de vecteurs d'influence qui changent non pas la fonction d'information en soi, mais bien la manière de le faire. Internet permet de diffuser vite et très largement. Étant un instrument diffus et par définition public, il pose cependant au diplomate la question du contrôle de ce qu'il diffuse.

3. Voir l'entretien de Michèle Alliot-Marie paru dans *Le Monde* du 6 décembre 2010.

4. G.R. Berridge, *Diplomacy. Theory and Practice*, Palgrave Mcmillan, Londres, p. 187.

La deuxième évolution a trait à la légitimité que les sociétés accordent au lien entre diplomatie et influence. En agissant directement auprès des sociétés, les diplomaties restent-elles les meilleures opératrices de l'influence d'un pays ? Doivent-elles, au contraire, concéder à déléguer le travail d'influence à d'autres acteurs, comme des agences indépendantes chargées de mettre en place la diplomatie culturelle ou des think tanks chargés d'organiser les débats d'idées ? Ces questions ne sont pas nouvelles non plus. Le World Service de la BBC, au Royaume-Uni, le programme Fulbright aux États-Unis et les instituts de recherche à l'étranger (IFRE) relevant du ministère des Affaires étrangères, malgré leur dépendance budgétaire des administrations diplomatiques, sont des institutions investies d'une indépendance opérationnelle. Cette indépendance en fait davantage des vecteurs d'influence, dans la mesure où les sociétés se méfient de plus en plus des emprises trop exclusives des États (et donc des ambassades) sur les échanges d'idées. L'un des meilleurs analystes britanniques de la diplomatie contemporaine, G.R. Berridge, écrit ainsi : « Avoiding the impression of having any kind of agenda at all is the real factor of influence. This is why cultural diplomats to be efficient should not serve under the Embassy's roofs[5]. » Cette observation est partagée par un ambassadeur de France dans un pays d'Europe centrale lorsqu'il constate qu'en déléguant le débat d'idées à un centre de civilisation française situé à l'intérieur d'une université du pays il réussit en fait à faire passer plus de messages qu'à l'Institut français, car les participants y assistent avec le sentiment qu'il n'y a pas que la France officielle qui s'adresse à eux[6]. Pour être crédible auprès des sociétés, les diplomaties doivent donc apprendre à ne plus distiller seuls les messages à destination des pays d'accréditation. Il en découle une redéfinition des pratiques du diplomate, notamment au sein des ambassades.

Redéfinition des pratiques des ambassades

La redéfinition des pratiques des ambassades, en lien direct avec l'émergence de la diplomatie publique, soulève trois questions.

La première a trait à la part que représente la diplomatie publique par rapport à l'activité diplomatique en général. La diplomatie publique est-elle devenue pour n'importe quel diplomate aussi importante que les consultations intergouvernementales pour produire de l'influence ? Tout dépend bien entendu de la fonction et du pays dans lequel le diplomate se trouve, mais il peut être affirmé que, pour de nombreuses ambassades, l'activité de diplomatie publique détrône en 2012 le travail classique de consultations. Les ambassadeurs de France dans les pays de l'Union européenne soulignent particulièrement l'importance qu'ils doivent donner à ce que les plus anciens d'entre eux appellent encore « le culturel ».

Deuxièmement, il convient de se poser la question : y a-t-il des contextes dans lesquels l'engagement de l'ambassade dans la diplomatie publique peut être contre-productive ? La réponse est certainement oui, dans la mesure où l'intrusion directe de « l'étranger » dans le débat de société dépend des traditions de dialogue interne au pays, de l'histoire de sa relation avec

5. « Eviter de donner l'impression d'avoir n'importe quel type d'agenda est le réel facteur d'influence. C'est pourquoi pour être efficaces, les diplomates culturels ne devraient pas servir sous l'autorité de l'Ambassade » G.R. Berridge, *op. cit.*, p. 181.

6. Entretien avec l'auteur, février 2012.

le pays accrédité et de la force qu'y revêt l'identité nationale. Sir Nicholas Henderson, qui représenta le Royaume-Uni en France dans les années 1970, écrit ainsi que, contrairement à son expérience aux États-Unis, défendre une cause en public en France n'était pas forcément le meilleur moyen de faire avancer les positions britanniques[7].

Troisièmement, la légitimité qu'acquiert la diplomatie publique nécessite de s'interroger sur la manière dont les idées sur les pratiques circulent et s'imposent entre les milieux diplomatiques. Il s'agit de questions bien connues de la sociologie de l'action collective : comment les communautés épistémiques se forment-elles autour de savoirs partagés ? Il n'est pas fortuit, de ce point de vue, que le terme diplomatie publique soit né aux États-Unis et qu'il soit arrivé en Europe via la Royaume-Uni, mais aussi les pays d'Europe du Nord. Tout comme il n'est pas fortuit qu'il se soit imposé tardivement au sein du ministère français des Affaires étrangères. Certaines réticences françaises à l'utilisation du terme diplomatie publique peuvent en effet être analysées à l'aune de pratiques qui seraient perçues d'abord comme « anglo-saxonnes ». Derrière les débats concrets sur les blogs des ambassadeurs ou le détachement de la politique culturelle des ambassades se cache donc la question (peu étudiée) de quels acteurs établissent en 2012 les référentiels de ce que sont censées être les « bonnes » pratiques diplomatiques ?

Le besoin de réflexion critique

Le dossier qui suit est le fruit d'un séminaire sur l'émergence de la diplomatie publique qui a été coorganisé, le 6 décembre 2011, par la Direction de la prospective du ministère des Affaires étrangères et le Centre d'études et de recherches internationales (CERI) de Sciences Po. Chercheurs et praticiens, originaires du Canada, de France, du Royaume-Uni et d'Inde, offrent au lecteur une série d'analyses sur les conditions d'émergence de la diplomatie publique, dans une perspective comparative. L'objectif de ce dossier n'est surtout pas de distribuer des recettes ou des vérités établies, mais d'inviter le lecteur à réfléchir de manière critique à l'évolution des pratiques diplomatiques contemporaines. ■

7. Nicholas Anderson, *Mandarin: The Diaries of an Ambassador, 1969-1982*, Weidenfled and Nicholson, Londres, 1994.