

# DIPLOMATIE ET GOUVERNANCE NUMÉRIQUE : LE LABORATOIRE AMÉRICAIN

## JOAN TILOUINE



**Joan Tilouine est journaliste et consultant** sur les questions numériques. Visiting scholar à l'université de Berkeley durant l'année 2010, il a mené des recherches sur la diplomatie numérique.

## OLIVIER DE GANDT



**Olivier de Gandt est journaliste et consultant spécialisé sur les questions numériques** ayant traité la stratégie, la politique et la diplomatie.

La campagne électorale d'un candidat noir méconnu du grand public, démarrée aux États-Unis en 2006 et portée par une utilisation stratégique des réseaux sociaux, aura signé le premier acte d'une révolution mondiale. En promouvant une nouvelle forme d'appropriation de la citoyenneté, la campagne de Barack Obama signait également la première victoire des théoriciens du gouvernement 2.0, ces disciples de l'utilisation des nouvelles technologies à des fins politiques, pour qui transparence et participation sont deux axes d'action d'une gouvernance renouvelée. De nouveaux territoires digitaux, où le récit du monde est initié depuis les laboratoires de réseaux sociaux prêts à irradier dans les banlieues déshéritées de Tunis ou du Caire, ont été conquis. Leur nouveau slogan est "Local is the new Global".

Les conseillers du désormais président Barack Obama et de la secrétaire d'État Hillary Clinton ont repris cette grammaire de la campagne victorieuse pour élaborer une nouvelle stratégie diplomatique

qui associe les compétences technologiques de la Silicon Valley en vue de transformer la perception des États-Unis dans les pays arabes notamment. Cela implique une transformation radicale des pratiques diplomatiques à travers la mise en œuvre d'un processus de rupture avec la culture du secret et de l'exclusivité pour embrasser les concepts d'ouverture et de transparence. « L'idée que la diplomatie peut se faire dans un univers fermé d'intellectuels privilégiés doit changer. Les ambassades ne doivent pas devenir les monastères du XXI<sup>e</sup> siècle », avertissait, dès 1998, le chercheur Barry Fulton<sup>1</sup>.

### NOUVELLES TECHNOLOGIES ET RÉSEAUX SOCIAUX : ARMES MODERNES DE LA GUERRE DES IDÉES

Les nouvelles technologies et les réseaux sociaux sont à l'origine du plus grand changement dans les pratiques diplomatiques américaines depuis l'invention du télégraphe en 1840, explique-t-on aujourd'hui au département d'État. L'information, qui a toujours été la ressource stratégique première, s'est démultipliée. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, dans une ère de production d'information permanente et décentralisée, seules les nouvelles technologies et de puissants algorithmes peuvent organiser et structurer cette masse de données jamais égalée qui ne cesse de croître.

Cette nouvelle alliance objective entre Washington et l'axe San Francisco-Palo Alto – qui structure la Silicon Valley grâce à un écosystème rassemblant universités, start-up et investisseurs – a récemment démontré sa capacité d'influence technologique à l'occasion des révolutions prodémocratiques en Tunisie et en Égypte. La politique étrangère du département d'État s'est harmonisée avec les capacités technologiques de ses nouveaux outils diplomatiques privés dont les plus connus sont Twitter©, Facebook© et Google©. Au cours des années 1980, des entreprises américaines comme Coca-Cola©, Disney©, McDonald©, relayées par l'industrie de Hollywood, se chargeaient de diffuser les valeurs américaines et d'entretenir une adhésion forte à cette culture partout dans le monde. Ce *soft power* ou « puissance d'influence douce » s'est transformé en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle en un *smart power* ou « pouvoir de l'intelligence ». Les outils et les programmes informatiques des géants californiens d'Internet permettent de valoriser et d'agrèger cette intelligence individuelle pour la rendre collective et plus puissante. Cela crée un monde virtuellement unifié – mais sans aucun centre – qui provoque une redistribution horizontale du pouvoir, bouleverse la hiérarchie et le concept de gouvernance verticale. Une nouvelle organisation de communautés virtuelles

<sup>1</sup> Étude dirigée par Barry Fulton pour le CSIS, "Reinventing diplomacy in the information age", 9 octobre 1998.

composées de véritables individus peut bouleverser le monde réel. Et sur le plan international, cette mutation technologique fait émerger de nouveaux acteurs non étatiques influents, parfois de futurs leaders, qui constituent des partenaires d'influence stratégiques pour les diplomates américains. À Washington et dans les ambassades américaines, une nouvelle pratique diplomatique est ainsi née : la diplomatie numérique. En parallèle, transparence, liberté d'expression numérique et défense d'un « Internet libre » sont devenues en trois ans des dossiers prioritaires de la diplomatie américaine.

Les réseaux sociaux comme outil stratégique permettent une pénétration hyperlocale à l'échelle globale. Ils font désormais partie intégrante du dispositif stratégique intérieur et extérieur de Washington. Pour le département d'État comme pour les agences de renseignement, les réseaux sociaux constituent un nouvel outil fondamental tant pour les opérations de surveillance et de cyberinfiltration des réseaux djihadistes que pour évaluer la « propagation des opinions<sup>2</sup> ».

Ainsi, le discours du Caire prononcé en juin 2009 par Barack Obama aura été médiatisé comme jamais, via une présence inédite des diplomates américains sur les réseaux sociaux utilisés par les communautés musulmanes. Ceux utilisés par le département d'État et une poignée de diplomates américains ont relayé la parole présidentielle en plusieurs langues. Mais Washington a également déployé, pour la première fois à cette échelle, une singulière équipe gouvernementale numérique structurée et éprouvée<sup>3</sup>. La Digital Outreach Team (DOT), créée sous l'administration Bush, se compose de dix citoyens américains originaires d'Iran, d'Asie centrale et de pays arabes. Leur mission : expliquer, mais aussi défendre la politique étrangère américaine et contrer la désinformation sur les territoires numériques. Sur les réseaux sociaux et les forums, ces fonctionnaires numériques ont leurs propres comptes, dévoilent leur identité, celle de leur employeur et avancent à visage découvert, quand leurs homologues russes, chinois, syriens et les « hacktivistes<sup>4</sup> » d'organisations non étatiques masquent leurs identités ou les multiplient pour donner plus d'impact à leurs messages. Ces « blogueurs d'État » interagissent sur les réseaux sociaux et sur les forums où ils distillent une rhétorique positive et proaméricaine dans leur langue natale (arabe, farsi, ourdou).

Ce programme s'inscrit dans le cadre de la « guerre des idées », concept initié après les attentats du 11 Septembre et qui a pour finalité de faire jaillir un « engagement idéologique global » en faveur des États-Unis. Pour le département d'État, qui s'appuie sur une série d'études réalisées notamment par l'université de Washington, cette « guerre des idées » se joue désormais en grande partie sur Internet

2 | Projet de recherche du spécialiste de la simulation informatique de réseaux sociaux, Michael Gabbay, pour le Pentagone, démarré en 2010 à l'université de Washington.

3 | Étude dirigée par Lina Khatib de l'université de Stanford, janvier 2011, "Public Diplomacy 2.0: An Exploratory Case Study of the US Digital Outreach Team".

4 | Contraction de *hacker* (pirate informatique) et « activiste ».

où les réseaux djihadistes et islamistes sont très présents depuis la fin des années 1990. Autour du discours du Caire, la bataille des idées et des *narratives* (récits stratégiques) fut une grande première.

L'un des véritables pionniers de la mise à niveau technologique du département d'État et partisan d'une diplomatie numérique a été l'ancien conseiller à la sécurité nationale du président Carter, Zbigniew Brzezinski. Il expliquait au *New York Times* dès 1983 : « Tout le système diplomatique doit être modernisé pour opérer plus rapidement, au lieu de conserver un lourd et onéreux establishment. » Avant-gardiste, Brzezinski avait été l'un des premiers à saisir le rôle et l'impact des nouveaux outils de communication sur la diplomatie. Peu après, au milieu des années 1980, le département d'État a commencé à intégrer les nouvelles technologies de communication dans son fonctionnement, en premier lieu dans le stockage et l'échange d'informations. Dix ans plus tard, le département d'État a entamé une révolution interne en insérant Internet et les nouvelles technologies de télécommunication globale dans son processus diplomatique. La secrétaire d'État d'alors, Madeleine Albright, pouvait ainsi justifier cette politique en 1998 par ces mots : « Cela peut nous permettre d'être plus sages et plus rapides dans la compréhension de l'autre et augmenter notre capacité à résoudre les problèmes du monde. » Elle a d'ailleurs fait voter en 1998 un budget de 117 millions de dollars pour moderniser le département d'État et réfléchir à un soubassement pour la future diplomatie numérique.

La secrétaire d'État de l'administration Obama, Hillary Clinton, utilisera cette nouvelle forme de diplomatie en brandissant l'arme de la transparence. Alors que les révolutions arabes font rage, elle proclame Internet « droit universel » et va plus loin lors de son discours sur la liberté d'Internet prononcé le 15 février 2011 : « Notre attachement à la liberté d'Internet est un attachement aux droits des peuples, et nous joignons le geste à la parole. Surveiller la liberté d'Internet, réagir aux menaces qui lui sont faites, tout cela fait désormais partie du travail quotidien de nos diplomates et de nos spécialistes du développement, qui essaient de faire progresser la liberté d'Internet sur le terrain, dans nos ambassades et missions de par le monde. » Alec Ross, conseiller spécial à l'innovation auprès de la secrétaire d'État, pilote cette diplomatie numérique qu'il appelle « diplomatie du XXI<sup>e</sup> siècle ». Cet historien de formation est, à sa manière, un acteur des révolutions arabes. Connecté en permanence aux cyberactivistes prodémocratiques, il les a soutenus à travers Internet. Sa diplomatie numérique a consisté notamment à veiller sans faille au maintien du Web, malgré les tentatives de coupure des dirigeants assiégés. Et lorsque les dictateurs se sont attaqués à

Internet, il a réagi et contourné les coupures et les censures avec l'appui du nouvel et précieux allié de Washington : la Silicon Valley. Alec Ross, un des conseillers les plus écoutés par Hillary Clinton, livre sa vision : « Chaque gouvernement du monde est tiraillé entre le désir d'être plus ouvert ou plus fermé. Un dilemme qui remonte au III<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ à Alexandrie, là où sont nées la géométrie, la chimie, l'alchimie, la chirurgie... C'était religieusement pluraliste avec un esprit d'ouverture précieux. Tout cela a pris fin avec l'empereur romain Caracalla lorsque celui-ci a découvert une peinture murale qui se moquait de lui dans un esprit de liberté propre aux sociétés ouvertes. Il a condamné à mort plus de 20 000 hommes de la ville et mis un terme à cette période éclairée intellectuellement, scientifiquement et culturellement. Internet est la manifestation contemporaine du dilemme de notre siècle qui catalyse les tensions entre société ouverte et société fermée<sup>5</sup>. »

#### NOUVELLES TECHNOLOGIES, TRANSPARENCE ET COLLABORATION : LE GOUVERNEMENT OUVERT

Cette transparence affichée et cette ouverture du discours américain semblaient avoir trouvé ses limites avec l'affaire WikiLeaks<sup>6</sup>. Mais la responsable de la diplomatie américaine a habilement retourné l'attaque dont son administration avait été l'objet : « J'ai dit qu'à la base l'incident de WikiLeaks a commencé par un vol, exactement comme si on avait fait passer des documents en fraude dans une serviette. Le fait que WikiLeaks se soit servi d'Internet n'est pas la raison pour laquelle nous critiquons ses actions. WikiLeaks ne remet nullement en cause notre attachement à la liberté d'Internet<sup>7</sup>. » Confronté à ce discours, Julian Assange, le fondateur de WikiLeaks, est moins « politiquement correct » : « La position du département d'État sur la liberté d'Internet et les pratiques de diplomatie numérique sont d'une terrible hypocrisie. Internet n'est pas libre s'il est défendu par le département d'État<sup>8</sup>. »

D'un côté, la diplomatie américaine se pose officiellement en défenseur de la liberté et de la neutralité d'Internet avec la transparence comme maître mot. De l'autre, les troupes de Julian Assange, entre activisme numérique et journalisme d'investigation, brisent ce qu'ils qualifient de « semblant de transparence ». Mais qui pourrait penser que la transparence est totale ? Après l'affaire WikiLeaks, la posture diplomatique – tout comme la gouvernance des États-Unis et de leurs « pays amis » – a dû s'adapter, se régénérer. Le 4 octobre 2011, les responsables Internet de vingt et une présidences se sont réunis à Paris pour la première fois pour un sommet informel coorganisé par Alec Ross et le conseiller numérique de l'Élysée, Nicolas Princen. À l'ordre du jour

5 | Entretien avec les auteurs, 25 février 2011, Washington, DC.

6 | Voir dans ce numéro l'article de Benoît Thieulin et Henri Lastenouse, « Le monde de l'après-WikiLeaks : vers une gouvernance 2.0, nouvelles valeurs et nouveaux acteurs », p. 165.

7 | Discours de la secrétaire d'État Hillary Clinton sur la liberté d'Internet, 15 février 2011, université de Washington, DC.

8 | Entretien avec les auteurs, 9 avril 2011.

notamment : nouvelles technologies et gouvernance, mais aussi une réflexion sur la transparence au niveau diplomatique et gouvernemental dans l'ère post-WikiLeaks. Après avoir éprouvé la diplomatie numérique, notamment pendant les révolutions arabes, les nouvelles technologies et leurs promoteurs font le pari de transformer la gouvernance nationale et locale.

À la Maison Blanche, un poste de directeur numérique a été créé et chaque ville américaine rivalise désormais d'applications 2.0 pour rapprocher le citoyen des institutions. Sur ces territoires numériques, il s'agit pour les gouvernements de développer une approche collaborative du service public en y associant les institutions d'État, les acteurs privés et les citoyens. La puissance maîtrisée de ces outils 2.0 (réseaux sociaux et Internet mobile), appliquée à la gouvernance, peut transformer les modes d'appropriation citoyenne, mais aussi faire émerger une nouvelle politique publique numérique. L'essence même du 2.0 réside dans le participatif, mais aussi dans la transparence et l'accessibilité. Ces notions ont poussé la réflexion de l'administration Obama à développer le concept de « gouvernement ouvert », autrement dit ouvert à la communication directe avec les citoyens, mais aussi prêt à s'ouvrir et à partager une partie de ses informations et de ses décisions dans le cadre d'une logique de service pour un intérêt général revisité.

À travers les outils 2.0, l'administration Obama s'est fixé comme objectif de parvenir « à faire mieux avec moins », c'est-à-dire à renforcer l'efficacité des institutions publiques dans la résolution des problématiques collectives grâce aux technologies existantes. Une telle démarche peut être jugée particulièrement pertinente dans un contexte de crise et en parfaite harmonie avec la rhétorique des géants de la Silicon Valley qui veulent changer le monde avec des outils simples d'usage et gratuits.

### LES OUTILS DE LA TRANSPARENCE

La mise en place d'un « gouvernement ouvert » et 2.0 est une priorité affichée par le président Barack Obama depuis décembre 2009, dans la continuité du Freedom of Information Act<sup>9</sup>. La stratégie de la Maison Blanche repose sur trois axes : « transparence », « participation » et « collaboration<sup>10</sup> ». Ces concepts doivent redéfinir le rapport citoyen-gouvernement pour en faire des partenaires, des acteurs qui œuvrent ensemble à l'amélioration collective. L'objectif affiché est de renforcer la démocratie en replaçant le citoyen au cœur de la gouvernance, mais également de « promouvoir l'efficacité » au sein des administrations enrichies par les expertises et les contributions du peuple. Les partisans de la gouvernance 2.0 à Washington aiment faire référence

9 | Voir dans ce numéro l'article de Thomas Bryer, « Obama et le concept de «gouvernement ouvert» : gage d'une gouvernance renouvelée ou simple «bulle démocratique» ? », p. 371.

10 | Rapport de la Maison Blanche sur l'*open government*, septembre 2011, 34 pages.

à Abraham Lincoln qui prophétisait en 1863 : « À nous de décider que le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ne disparaîtra jamais de la face du monde<sup>11</sup>. » Un siècle et demi plus tard, cette quête de la « démocratie idéale » intègre les nouveaux outils technologiques. Ainsi, après avoir inventé l'expression Web 2.0, le penseur et entrepreneur d'Internet Tim O'Reilly reformule la pensée de Lincoln pour définir le gouvernement 2.0 : « La technologie aide à bâtir le modèle de gouvernement que les fondateurs de la nation projetaient : de, pour et par les citoyens<sup>12</sup>. » La gouvernance ouverte, nouvelle démocratie dans la lignée des pionniers américains ou simple outil de communication avancée ? La question demeure à ce jour encore ouverte.

La rencontre numérique entre un gouvernement ouvert et ses citoyens s'effectue via une plate-forme Web qui offre aux citoyens des informations, ainsi que des outils pour les exploiter, innover et participer grâce à une interaction renouvelée. Aux États-Unis, la plate-forme data.gov, la première du genre, centralise toutes les informations et tous les services, parmi lesquels les *data*, ces données statistiques qui constituent la matière brute et factuelle de l'évolution du pays et des politiques mises en œuvre.

L'ouverture au public d'une partie des milliards de données statistiques produites par les gouvernements constitue l'une des pierres angulaires de cette nouvelle croyance en une gouvernance ouverte. Les bases de données sont un outil de pouvoir, mais également de savoir, que les gouvernements « ouverts » commencent à partager avec leurs citoyens. L'enjeu est là encore la transparence, tant ces données permettent une traçabilité et un contrôle sur les orientations politiques et les dépenses publiques. Ces données statistiques parlent, racontent des histoires, des choix politiques, mais aussi des dérives et des abus. Cette tendance a été incitée par le mouvement international dit « OpenData » (ouverture des données) qui fait pression sur les gouvernements pour avoir accès aux banques de données. Ce mouvement se compose d'ONG, de citoyens, de journalistes et d'entreprises qui traitent ensuite ces données pour les rendre exploitables et compréhensibles par tous. Le mouvement OpenData originel se nourrit de la philosophie libertaire OpenSource des pionniers de l'informatique qui ont créé des logiciels distribués gratuitement et dont les codes-sources sont modifiables par la communauté qui les perfectionne par la suite. Dans le même temps, bien des entreprises utilisent ces données statistiques gouvernementales à des fins commerciales et stratégiques en y ajoutant une plus-value marketing. Dans l'esprit des partisans de cette gouvernance 2.0, une communauté de citoyens qualifiés (journalistes de données, hacktivistes, développeurs et

11 | Discours prononcé par Abraham Lincoln à Gettysburg, 19 novembre 1863.

12 | Magazine *Forbes*, 10 août 2009.

ingénieurs informatiques, universitaires) va ensuite participer à la mise en perspective de ces données, programmer des interfaces visuelles qui permettent de faire parler ces chiffres, de pointer les erreurs et de mettre en exergue les politiques à améliorer, à continuer ou à abandonner.

### QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GOUVERNANCE 2.0 ?

Les projets en cours les plus avancés de gouvernance 2.0 sont incontestablement américains. Mais la propagation anglo-saxonne est en marche. Au Royaume-Uni, c'est le créateur du Web, Tim Berners-Lee, qui a été chargé par l'ancien Premier ministre Gordon Brown de mettre en œuvre cette politique de libéralisation des données statistiques. Et là encore, une plateforme, [data.gov.uk](http://data.gov.uk), sert d'interface technologique et démocratique. La France a récemment rattrapé une partie de son retard en lançant en décembre 2011 la plate-forme [data.gouv.fr](http://data.gouv.fr) sur laquelle sont déjà disponibles plus de 350 000 sujets statistiques.

Cette idée de « réinventer le gouvernement » par les nouvelles technologies remonte à 1993 avec le best-seller éponyme de David Osborne et Ted Gaebler<sup>13</sup>. Dans leur vision très libérale du gouvernement inspirée du modèle entrepreneurial, les deux auteurs suggéraient de créer une forme de compétition entre les services publics délivrés et de se concentrer sur le gain plutôt que sur les dépenses. Ils y évoquaient la nécessité de renforcer le pouvoir du citoyen par *empowerment*, c'est-à-dire en transférant une partie du pouvoir vers les citoyens. Cette forme de délocalisation du service rendu au public ne serait ainsi plus l'apanage exclusif du gouvernement, mais résulterait de la combinaison « public-privé-volontaires ». Et, par voie de conséquence, elle deviendrait apte à résoudre les « problèmes de la communauté », qu'elle soit nationale ou hyperlocale. Il en résulterait, selon les auteurs, une efficacité sans égale qui provoquerait une baisse des dépenses de l'État et une baisse des impôts pour le citoyen. Ce serait là une déclinaison inattendue du fameux « gagnant-gagnant »...

Cette stratégie entrepreneuriale appliquée à l'État inspire nombre de théoriciens américains de la gouvernance 2.0 issus du secteur privé. Si certains, parmi cette communauté d'évangélistes numériques, ont une expérience politique ou technologique significative, d'autres ne représentent qu'eux-mêmes. Leur maîtrise des réseaux sociaux leur confère une influence par un semblant d'expertise et des idées peu innovantes. Leur rhétorique bien rodée se confond bien souvent avec celle de la communication numérique et du marketing contemporain. Leur réponse à ces critiques est unanime : si le Web a permis de créer

13 | David Osborne et Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Plume, 1993.



de formidables nouveaux modèles d'entreprises et redessiné notre économie, il peut désormais servir à relever les défis nationaux et internationaux. À voir. Entre simple outil de communication avancée et nouvelle efficacité, la gouvernance 2.0 en est encore à sa phase expérimentale. Mais elle constitue indiscutablement un formidable laboratoire, aussi bien technologique que politique. ■