

LA DIPLOMATIE PUBLIQUE AMÉRICAINE ET LA DÉSINFORMATION RUSSE : UN RETOUR DES GUERRES DE L'INFORMATION ?

Maud QUESSARD

Maître de conférences des universités, Chercheur États-Unis, IRSEM

RÉSUMÉ

Depuis l'élection présidentielle de 2016, le contexte politique américain est marqué par la défiance vis-à-vis de ce qui est présenté comme de nouvelles stratégies d'influence russes. Les décideurs civils et militaires s'interrogent sur leurs capacités de riposte et envisagent de restaurer des dispositifs de guerre froide. Le département d'État étant affaibli, *de facto* l'appareil de diplomatie publique de l'ère Trump est fortement militarisé, et les stratégies de riposte en matière de désinformation se heurtent à quatre écueils principaux : le déséquilibre des outils employés, le manque de coordination des stratégies retenues par les différents acteurs poursuivant un même objectif, la capacité à évaluer leur impact sur les publics ciblés, et le contrôle de la communication du président. Cette note vise à clarifier les termes du débat et à mettre en perspective les stratégies américaines en matière de lutte contre la désinformation en tirant les leçons de l'expérience de guerre froide.

SOMMAIRE

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION..... | 2 |
| 1- Genèse, enjeux et formulations du débat aux États-Unis..... | 2 |
| 2- Le modèle de riposte de guerre froide | 5 |
| 3- La militarisation de la diplomatie publique face aux « guerres hybrides » | 7 |
| 4- Quelle stratégie pour la diplomatie publique de l'ère Trump: influencer ou informer?..... | 8 |
| Glossaire | 12 |
| Bibliographie sélective | 13 |

INTRODUCTION

Suite aux accusations d'interférence russe dans le processus électoral américain de 2016 (usage ciblé des plateformes internet et des réseaux sociaux) et à l'implantation, aux États-Unis puis en France, de médias d'État russes (*Sputnik* et *RT*), les médias occidentaux relayent de nombreuses inquiétudes quant à ce qui est présenté comme de nouvelles stratégies d'influence russes. Ces inquiétudes traduisent une préoccupation plus profonde qui est partagée dans les milieux politiques, diplomatiques et militaires américains, celle d'un manque de préparation et de coordination pour engager une riposte adaptée et proportionnelle à cette nouvelle menace. Cette menace protéiforme, qui n'est pas seulement russe, évolue dans deux « espaces de guerre » connexes, aux frontières mouvantes et mal définies : l'espace informationnel et le cyberspace.

Alors qu'à Washington l'atmosphère n'est pas sans rappeler les grandes heures du maccarthysme, les réponses officielles des nouveaux « combattants de la désinformation » (*warriors of disinformation*) semblent vouloir s'inspirer de l'expérience de guerre froide. En effet, pour faire face à l'ensemble des stratégies de l'influence russe (médiatiques et cyber), l'ex-directeur du renseignement, James Clapper, soutenu par le directeur du Cyber Command, l'amiral Mike Rogers, appelait dès janvier 2017 à ressusciter « la machine de l'information » de guerre froide, l'*USIA (United States Information Agency)* en la mettant « sous stéroïdes », ajoutant à la confusion entre diplomatie d'influence et contre-propagande. Malgré les travaux parlementaires en cours, il n'existe pas véritablement de doctrine homogène en matière de contre propagande américaine. Les acteurs menant la contre-offensive agissent pour le compte de ministères, d'agences ou d'institutions indépendantes sans qu'il existe une coordination efficace entre les différentes actions menées, ce qui constitue un écueil récurrent de la bureaucratie américaine.

En 2016, le Congrès avait autorisé le remplacement du *Center for Strategic Counterterrorism Communications (CSCC)* par le *Global Engagement Center (GEC)* au sein du département d'État pour lutter contre la propagande de Daech et privilégier une stratégie adaptée au nouvel environnement informationnel, susceptible de favoriser la coordination d'un grand nombre d'acteurs publics ou privés (agences para-gouvernementales, ONG, entreprises) au niveau national et international. Ses partisans les plus fervents ont voulu en faire le principal organe de réponse aux activités subversives du Kremlin, mais ils se sont heurtés à la complexité de l'appareil bureaucratique américain. Le *National Defense Authorization Act* de 2017 (NDAAC) devait en effet étendre les prérogatives et les missions du GEC à des activités visant à contrer les propagandes d'États comme la Russie, la Chine, l'Iran et la Corée du Nord.

Or, cette entité inter-agences ne représente qu'une dimension de la nature plurielle de la réponse. Les multiples stratégies qui en découlent sont encore appelées *talk-back* pour les uns, dans une logique de guerre froide, ou *stratcom* pour les autres. Les programmes de diplomatie publique et les opérations d'information militaires constituent traditionnellement les deux facettes du dispositif de la communication stratégique des États-Unis. Or, ces deux volets paraissent aujourd'hui trop cloisonnés dans les débats sur les capacités d'influence et de contre-propagande américaines.

Cette note vise à clarifier les évolutions des termes du débat américain pour éviter les écueils de l'amalgame entre diplomatie d'influence et guerres de l'information, avant de présenter les solutions envisagées pour organiser les capacités de riposte, dans un contexte marqué par la militarisation de la diplomatie publique.

1- GENÈSE, ENJEUX ET FORMULATIONS DU DÉBAT AUX ÉTATS-UNIS

Propagande ou diplomatie publique ?

Aux États-Unis, la confusion entourant la notion de diplomatie publique est liée, dès les années 1950, à l'absence de définitions précises des termes et des concepts nécessaires à la description des activités des services d'information à l'étranger, mais aussi et surtout à l'aversion que suscite dans les milieux politiques (tant démocrate que républicain), le terme de « propagande » hérité de la Seconde Guerre mondiale.

Les techniques de propagande sont associées à une autre notion similaire, accréditée par l'expérience du général Eisenhower, celle de la guerre psychologique. Utilisée comme une force déstabilisatrice, celle-ci a essentiellement pour but de démoraliser les troupes adverses en ayant recours, le cas échéant, à des procédés aussi controversés que

la désinformation, la subversion ou le sabotage. La désinformation peut se définir comme : « la forme psychologique de la subversion [qui] vise à déstabiliser un État ou une société, à miner sa capacité de résistance sans avoir besoin de mettre les forces armées en action ». Or, c'est précisément cette dimension, la manipulation des esprits, qui reste sujette à caution.

Par ailleurs, si les définitions les plus larges du terme de propagande font référence à « l'ensemble des techniques mises en œuvre pour influencer ou persuader les masses (terme auquel l'historiographie de la propagande américaine préférera dès les années 1920 celui d'opinion publique) », très vite les débats terminologiques précisent que l'individu (en tant que partie d'un groupe cible) fait également l'objet du public visé, celui que les propagandistes veulent soumettre à leur point de vue.

Tolérée en temps de guerre (lors du précédent de la Première Guerre mondiale avec le *Creel Committee* ou *Committee on Public Information*), la propagande ne saurait être autorisée en temps de paix par le Congrès. Pour pouvoir prolonger des activités menées durant la Seconde Guerre mondiale et jugées utiles en temps de guerre froide, les administrations successives (Truman puis Eisenhower) ont dû trouver d'autres formulations et adapter le vocabulaire officiel.

C'est le cas des « affaires publiques » (*public affairs*), un concept hérité de la Seconde Guerre mondiale, emprunté à Edward Bernays (le théoricien des techniques de persuasion) en 1946, pour poursuivre les activités menées par l'*Office of War Information* (OWI). Dès lors, dans le cadre du sous-secrétariat d'État aux affaires publiques et culturelles (*Undersecretary for Public and Cultural Affairs*), ces activités désignent : un mélange d'information, de programmes culturels et éducatifs destinés aux populations étrangères. Elles seront coordonnées et étendues à partir de 1953, lorsque le président Eisenhower prendra l'initiative de la création d'une agence paragouvernementale, l'Agence d'Information des États-Unis (USIA), pour faire face aux nombreuses stratégies d'influence soviétiques. Aujourd'hui, les affaires publiques désignent aussi bien des activités menées par le département d'État que par le département de la Défense (DoD), ce qui ajoute à la confusion sur la nature et les objectifs de ces activités.

Quant à la diplomatie publique (un des piliers de la stratégie de communication américaine), le terme est adopté assez tardivement. C'est Edmund Gullion, ex-agent de terrain (*Foreign Service Officer*), devenu doyen de la faculté de droit et d'études diplomatiques de l'université de Tufts, qui l'emploie pour la première fois en 1965. Selon lui, la diplomatie publique (*public diplomacy*) désigne les activités des services d'information américains, aussi bien que les activités non gouvernementales et les initiatives internationales du secteur privé mises en œuvre dans le domaine culturel. Pour le Congrès, dans le cadre de la guerre froide, la définition de la diplomatie publique retenue est la suivante : « la diplomatie publique diffère de la diplomatie traditionnelle ; elle ne concerne plus seulement les relations entre les gouvernements, elle concerne un plus grand nombre d'acteurs et s'adresse directement aux populations étrangères ou à des segments bien précis de celles-ci. Il ne s'agit plus uniquement de persuader ou de séduire les masses par des activités de propagande, mais de s'adresser directement à un individu ou à des groupes d'individus constituant des "cibles stratégiques" ».

La diplomatie publique peut en effet renvoyer aussi bien à des objectifs « nationalistes » qu'« internationalistes », à l'usage de la propagande ou au libre échange des idées, à des buts intéressés aussi bien que désintéressés, à des stratégies de court terme comme de long terme. L'ensemble de ces dichotomies est inhérent aux programmes d'information du département d'État qui offrent au monde deux facettes : celle de la culture et celle de l'information.

Alors que les programmes culturels mettent l'accent sur des échanges de personnes et d'idées, ce qui concerne un petit nombre d'individus, les programmes d'information à l'étranger se sont concentrés sur les médias de masse. Les échanges culturels se veulent « internationalistes » ; ils ont pour but la promotion de la compréhension mutuelle entre les peuples à long terme. C'est le cas des échanges d'étudiants en direction ou en partance des États-Unis (élément subtil du *soft power* défini par Joseph Nye, qui fonctionne admirablement sans grande intervention de l'État), des tournées du New York Philharmonique ou des expositions de peinture américaine à l'étranger. Au contraire, les programmes d'information s'inscrivent dans la tradition nationaliste ; ils sont à la fois à sens unique et à motivations politiques, comme en témoignent la Voix de l'Amérique, la présence d'un pavillon américain dans une exposition universelle ou une foire internationale, la mise à disposition de certaines informations auprès de partenaires étrangers, par voie de presse ou communication officielle, ainsi que l'accès aux livres ou aux nouvelles technologies dans les différentes bibliothèques américaines à l'étranger.

La diplomatie publique peut dès lors se concevoir comme l'ensemble des techniques mises en œuvre pour influencer favorablement l'opinion des populations étrangères. Telle qu'elle est pratiquée par les États-Unis, la diplomatie publique concerne effectivement la promotion de la communication entre les peuples plus qu'entre les gouvernements. Néanmoins, bien qu'elle se distingue assez clairement de la diplomatie traditionnelle aux États-Unis, ce concept est longtemps demeuré flou dans son contenu. Alors qu'en France, pour son équivalent traduit longtemps, à tort, par « diplomatie culturelle », l'État joue un rôle essentiel, le modèle américain repose sur une coopération étroite entre des agences publiques et des organisations privées. Quant à la diplomatie culturelle (*cultural diplomacy*), elle ne trouve d'acceptation officielle aux États-Unis qu'en 1975 dans le rapport Stanton. Il s'agit de tous les programmes à connotation intellectuelle, artistique ou éducative susceptibles de souligner auprès des populations étrangères l'achèvement culturel d'une nation.

Bien que ces termes aient pu être employés indifféremment par le personnel politique américain, il est important de souligner que les activités d'information et de propagande ne constituent que des dimensions spécifiques de la diplomatie publique et ne sauraient rendre compte, sans les dévoyer, de l'ensemble des activités et des objectifs de diplomatie culturelle qui leur sont associés.

Des questions éthiques aux questions tactiques

Ce kaléidoscope terminologique n'a pas aidé les gouvernements américains successifs à assigner des missions précises aux programmes de propagande et d'information, comme aux activités culturelles officielles à l'étranger ; confusion qui a engendré une longue série de controverses au Congrès, remettant en cause la raison d'être d'activités de propagande pour une démocratie. Au-delà des questions éthiques, toujours d'actualité, ce sont des questions tactiques qui ont rapidement émergé des débats, faisant apparaître la nécessité de l'élaboration de véritables stratégies opérationnelles :

De quels moyens ces programmes doivent-ils disposer ? Doivent-ils dire la vérité, ou au contraire ne présenter que des informations favorables aux États-Unis ? Doivent-ils traiter de l'information en général, ou bien au contraire s'attacher à dissiper ou démentir des malentendus ou des contre-informations propagés par l'adversaire ?

Ces programmes doivent-ils servir des objectifs d'« entente mutuelle » (*mutual understanding*) de long terme, ou au contraire des objectifs plus spécifiques et plus tactiques, de court terme ? La diplomatie publique doit-elle être à sens unique ou bien au contraire favoriser le multilatéralisme culturel ?

Doit-on établir des programmes différents pour le court et le long terme ? Est-ce que l'information couvre plutôt des objectifs de court terme alors que la culture viserait plutôt des objectifs de long terme ? Doit-on maintenir ces activités aux objectifs dissemblables au sein d'une même organisation ?

Depuis les premières initiatives de coordination de la communication stratégique par l'administration Eisenhower, ces interrogations sont venues de manière récurrente nourrir les débats au Congrès sans jamais trouver de véritable consensus.

Ainsi posée, la diversité des activités de la diplomatie publique américaine permet de rappeler le pouvoir des idées dans le(s) conflit(s) non ouverts (comme celui de guerre froide, qui avant d'être un conflit militaire ou économique, fut avant tout un conflit idéologique). Alors que la stratégie américaine héritée de la guerre froide avait pour but de conquérir les cœurs et les esprits, de séduire les opinions publiques de manière large et/ou ciblée ; les stratégies actuelles des États opposés aux États-Unis (Russie, Chine ou Iran), de même que celles des groupes non étatiques, se concentrent sur des segments, des groupes ou des individus déjà identifiés comme favorables ou acquis, *a priori*, à leur message, en jouant sur le phénomène de balkanisation des opinions publiques, favorisé par les plateformes Internet et les réseaux sociaux.

2- LE MODÈLE DE RIPOSTE DE GUERRE FROIDE

Le débat public américain contemporain, dans les médias ou au Congrès, fait état d'une forme de nostalgie vis-à-vis de « la machine d'information de guerre froide », essentiellement représentée par l'USIA. La guerre froide y est présentée comme l'archétype de la « guerre totale » (*Total Cold War*), impliquant l'ensemble des piliers de la puissance nationale autrement appelés DIME (*Diplomacy, Information, Military, Economic*).

Plusieurs études très récentes de différents *think tanks* américains (*Atlantic Council, American Security Project*) et européens (LSE) tentent de tirer des enseignements de cet héritage en proposant de l'adapter aux défis contemporains. La nécessité de reconstituer une agence para gouvernementale de type USIA ou un comité de coordination inter-agence (*Active Measures Working Group, AMGW*) est devenue criante bien avant les soupçons d'une intervention russe dans le processus électoral américain de 2016, ne serait-ce que pour des raisons d'efficacité, dans la lutte contre la propagande djihadiste. Cependant, ces velléités, encouragées par « les nouveaux combattants de la désinformation », traduisent une lecture des enjeux actuels parfois trop inspirée de l'expérience de guerre froide des années 1980, sans tenir compte des dérives qui ont pu l'accompagner, dans des moments de fortes tensions, comme lorsqu'il s'est agi d'user des armes de l'adversaire et donc de pratiquer ouvertement une guerre de l'information.

Le Projet Vérité et l'Active Measures Working Group

Durant les premières années de la guerre froide, la CIA traque l'ensemble des mesures actives soviétiques. Il s'agit de l'ensemble des stratégies et techniques ouvertes ou secrètes mises en œuvre par le Kremlin pour influencer les opinions et les agissements des opinions publiques étrangères, qu'il s'agisse de désinformation, d'infiltrations, de manipulations d'organisations de jeunesse ou de syndicats, du recours à des agents d'influence, ou de l'utilisation de médias étrangers pro-russes (ou *mainstream*) pour disséminer la propagande soviétique. À l'époque, la Maison-Blanche refuse d'y répondre directement. Ce n'est qu'en 1981, lors de la période de « nouvelle guerre froide », que l'administration Reagan crée un groupe inter-agences : l'*Active Measures Working Group* (réunissant la CIA, l'USIA, le FBI, et le département d'État). Sa mission est d'analyser et d'organiser les moyens de la riposte sous la forme de rapports communs présentés au Congrès et de *briefings* destinés aux principaux organes presse.

Le 15 janvier 1983, le président Reagan signe la directive 77 (*National Security Decision Directive 77*), qui renforce le rôle attribué à la diplomatie publique en la définissant comme : « l'ensemble des actions entreprises par le gouvernement des États-Unis dans le but de générer du soutien [à l'étranger] pour nos objectifs de sécurité nationale ». La directive 77 fait de la diplomatie publique un élément clé du processus décisionnel de la politique étrangère, et officialise une stratégie multidirectionnelle visant à contenir la poussée soviétique en soutenant les efforts des dissidents dans l'ensemble de l'Europe de l'Est. Cette réorganisation significative des affaires étrangères a pour unique but de mener à bien le *Projet Vérité* (*Project Truth*) conçu dès 1981 par le président Reagan et ses conseillers pour contrer les effets de la propagande soviétique.

L'USIA désigne Herbert Romerstein, militant anticommuniste, pour prendre la tête d'une équipe appelée *Disinformation Response Team* chargée d'organiser la contre-propagande tout en luttant contre la désinformation soviétique. Romerstein devint la pierre angulaire de la coopération inter-agences dans la lutte contre la désinformation communiste. Son rôle fut double : il analysait chacune des invectives soviétiques à l'encontre des États-Unis à destination du monde libre, puis il donnait sa version à la presse, et à l'ensemble des agences gouvernementales dont il était le dénominateur commun, au sein de l'*Active Measure Working Group*.

Dans le même temps, le directeur de la CIA William J. Casey organise la contre-offensive au plus haut sommet de l'État, en utilisant un ancien agent, Walter Raymond, spécialiste des stratégies de contre-propagande et de désinformation, comme conseiller spécial au conseil de sécurité nationale (NSC). Le rôle de Walter Raymond dans les stratégies du *Projet Vérité* fut essentiellement de développer et soutenir des officines de propagande privées tels que *Freedom House* (créée par le président Roosevelt pour préparer son opinion publique à la guerre). Walter Raymond et Herb Romerstein travaillent de concert au sein de l'AMGW pour contrer les activités de désinformation soviétiques s'illustrant comme les principaux stratèges du *talk back* de la nouvelle guerre froide.

Ce précédent représente l'unique occurrence d'une réponse coordonnée et efficace de l'appareil institutionnel américain face à la menace de l'influence soviétique.

Parallèlement, la machine de propagande soviétique, encouragée par le conflit afghan et les poussées contestataires en Pologne et à Moscou, bénéficie d'un financement bien plus conséquent que celui des États-Unis. Selon la CIA, l'Union soviétique consacrait alors plus de deux milliards de dollars (2,2) à ses activités de propagande à l'étranger alors que l'USIA ne se voyait octroyer qu'un cinquième de cette somme par le Congrès. Les Soviétiques menaient leur campagne de persuasion (et de désinformation) par le biais d'associations, de syndicats, d'agents de renseignement chargés d'infiltrer et de coordonner les réseaux de pouvoir et d'influence, et surtout en prenant des « mesures actives » pour phagocyter les médias du monde entier. Au premier rang de ces stratégies de déstabilisation de l'adversaire américain figurait la plus ancienne de toute : la rumeur. Depuis le milieu des années 1970, les agents du KGB étaient en effet passés maîtres dans l'art de la désinformation : ils inventaient de toute pièce (4 à 5 fois par an en moyenne) des faits susceptibles de jeter l'opprobre sur les États-Unis, qu'ils propageaient dans l'ensemble des pays satellites comme dans le monde libre en alimentant leurs principales agences de presse, *TASS* et *Novosti*. C'est ainsi que, d'après les archives du département d'État, les Soviétiques auraient été à l'origine des accusations impliquant les États-Unis dans la prise de Grande Mosquée de la Mecque en 1979 par des fondamentalistes islamiques. Enfin, les agents américains devaient contrer la circulation au sein de réseaux non médiatiques de faux documents (appelés *silent forgeries*) destinés à alimenter ces rumeurs.

Au début des années 1980, Moscou a l'avantage sur le terrain de la guerre des ondes. Radio Moscou est en compétition avec *Voice of America (VOA)* et les radios de Munich, les radios libres : *Radio Free Europe* et *Radio Liberty*. Avec un budget de 700 millions de dollars, Radio Moscou est diffusée dans plus d'une centaine de pays alors que VOA n'émet que dans 42 pays. Les *fake news* font alors partie des outils courants de la guerre idéologique. La principale fausse information véhiculée par Moscou tient dans l'accusation selon laquelle les États-Unis seraient responsables de la dissémination du virus du SIDA sur le continent africain. Dès lors que cette contre-vérité nuit aux intérêts américains, la riposte de Washington consiste à faire pression sur Moscou, via son agence d'information, en menaçant de suspendre les activités de coopération scientifique et médicale, stratégie qui s'avère efficace.

Cette période (1980-1986) marquée par une nouvelle course aux armements, dans un contexte de regain des tensions entre les deux superpuissances, s'accompagne d'une escalade verbale et médiatique illustrée par la fabrication de fausses nouvelles ou de fausses accusations qui peuvent s'accompagner de la création de fausses preuves. Les responsables de la riposte américaine, responsables politiques viscéralement antisoviétiques ou agents des services d'information, sont appelés « combattants de la désinformation » (*warriors of disinformation*). L'Agence d'information des États-Unis crée alors une cellule dédiée à la désinformation, dirigée par Alvin Snyder.

Un exemple de contre-propagande américaine

C'est avec l'affaire de l'avion KAL 007 que la contre-propagande américaine déploie ses capacités offensives et contribue à la surenchère de la désinformation entre les deux puissances. Fin août 1983, les Soviétiques avaient abattu un avion de ligne coréen (Kal 007), alors qu'il survolait la zone hautement stratégique de l'île de Sakhaline, au large de la Sibérie ; il fut abattu par un chasseur soviétique, alors qu'il avait à son bord 269 passagers, de toutes nationalités, dont 62 de nationalité américaine. Aussitôt, à la demande des proches conseillers du président, l'USIA et la Voix de l'Amérique déclenchent une violente campagne internationale, accusant les Soviétiques d'avoir délibérément abattu un avion civil. Le gouvernement des États-Unis prétend que l'avion de la *Korean Airlines* est entré tout à fait accidentellement sur le territoire aérien soviétique, à l'insu des services de renseignement américain, et qu'il a été abattu sans sommation préalable par un chasseur soviétique. Au cours des jours et des semaines qui suivirent l'incident, les plus hauts responsables du département d'État, de l'USIA, et de VOA travaillèrent quotidiennement avec les membres du NSC pour alimenter cette campagne d'information et de désinformation dans le monde entier qui tendait à prouver la culpabilité des Soviétiques, auteurs d'un acte délibéré alors que les États-Unis ne pouvaient être accusés d'aucune faute.

Le coup d'éclat de cette campagne antisoviétique fut orchestré par les services de télévision de l'USIA. Ils élaborèrent un document vidéo d'une dizaine de minutes retraçant l'incident, à partir de morceaux choisis des conversations radio soviétiques et d'une carte du plan de vol de l'avion KAL 007, qui ne devait pas laisser de doute quant

au fait que les Soviétiques aient abattu l'avion coréen de sang-froid, sans avertissement préalable, tout en sachant qu'il s'agissait d'un avion de ligne. La diffusion de cette cassette, d'abord aux Nations-Unies par Jeane Kirkpatrick, le 6 septembre 1983, puis, dans l'ensemble des pays d'Europe, eut un impact retentissant et démontra à quel point la télévision pouvait être un instrument de manipulation efficace. Ce document ainsi que la transcription de son contenu furent largement diffusés par les agents de terrain, les PAO (*Public Affairs Officer*), dans le monde entier.

Après l'effondrement du bloc soviétique, l'ensemble de ce dispositif, qui a fait de la diplomatie publique un élément clé de la stratégie de sécurité nationale, fut jugé obsolète. De fait, l'USIA sera absorbée par le département d'État en 1999.

3- LA MILITARISATION DE LA DIPLOMATIE PUBLIQUE FACE AUX « GUERRES HYBRIDES »

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, en l'absence d'un arsenal de diplomatie publique similaire à celui de la guerre froide, et pour faire face à la guerre idéologique menée par les groupes jihadistes *Al Qaeda* puis *Daech*, les capacités américaines de riposte en matière de contre-propagande se sont essentiellement organisées autour des IO (*Information Operations*) et des actions de contre-propagande militaire. Le manque de moyens du département d'État, la « bunkerisation » ou la disparition de postes diplomatiques et d'agents de terrain (*public affairs officers* ou PAOs) sur les théâtres les plus brûlants ont favorisé la militarisation de la diplomatie publique. Bien que le Pentagone s'en défende, la réalité des actions menées sur le terrain et dans le cyberspace confirme que la diplomatie publique est devenue partie intégrante de la communication stratégique américaine. Or, l'ensemble de ces actions pensées et élaborées à la fois au niveau national et au sein des commandements régionaux (*Centcom, Africom, Pacom...*) peut paraître redondant ou contre-productif, ce qui génère des débats inter-agences sur les répartitions des responsabilités de la réponse, l'efficacité, et le coût des activités de « diplomatie publique » militaires.

De l'USIA au GEC

Le *Global Engagement Center* (GEC), a été décrit par les professionnels de la diplomatie publique américaine comme une nouvelle USIA chargée de coordonner le travail inter-agence notamment entre le DoD (*Department of Defense*), la Communauté du Renseignement, l'USAID, le BBG et le département d'État. Pourtant dans les faits, le *Global Engagement Center* est essentiellement constitué de personnels appartenant au DoD, plus nombreux et mieux formés à ces problématiques que les agents du département d'État qui pâtissent depuis plusieurs années du manque de moyens accordés à la diplomatie publique par le Congrès. Par ailleurs, la formation des diplomates n'inclut pas de préparation aux guerres de l'information et de sensibilisation suffisante au rôle des opinions publiques dans les relations internationales, contrairement aux nombreuses formations et publications qui existent pour la formation des militaires au sein du DoD. Aussi déplore-t-on que la militarisation des enjeux de sécurité nationale conduise à un cloisonnement de l'information, et à une appréciation difficile des stratégies de l'information par les diplomates dans les guerres dites « hybrides ».

Communication stratégique : diplomatie publique, *public affairs* et MISO

Sur le plan sémantique tout d'abord, la communication stratégique est devenue un terme fourre-tout qui désigne à la fois des opérations d'information (*Information Operations*, IO) et des programmes d'engagement (plus larges). Le DoD soutient en effet, plus particulièrement depuis 2011, les activités de diplomatie publique sous le nom de DSPD (*Defense Support to Public Diplomacy*). Il s'agit notamment de sécuriser l'utilisation des réseaux sociaux (*Twitter, Facebook*) pour les diplomates qui ont en besoin pour pratiquer la diplomatie en temps réel (*real time diplomacy*) ou diffuser leur message promotionnel et qui s'exposent aux risques de cyber-attaques. Le DoD a également renforcé les Psy-Op, les opérations psychologiques (vocabulaire relevant de la Seconde Guerre mondiale), auxquelles on préfère depuis

2010 le terme de MISO (*Military Intervention Support Operation*), pour ne pas évoquer la propagande militaire, politiquement incorrecte.

Parallèlement, le département d'État continue d'abriter un sous-secrétariat d'état à la diplomatie publique et aux affaires publiques (*Under-secretary of state for Public Diplomacy and Public Affairs*) dirigé très brièvement (entre décembre 2017 et mars 2018) par Steve Goldstein (assisté de Michelle Guida pour les affaires publiques). Cette subordination voudrait que le responsable des relations publiques (*Public Affairs Officer*) s'adresse aux populations locales et que les agents de la diplomatie publique fassent la promotion de l'intérêt national américain au travers d'activités de « compréhension, d'engagement, d'information et d'influence » en favorisant « la compréhension mutuelle entre les peuples ».

Cette intrusion relative des opérations de défense dans les prérogatives de la diplomatie publique a suscité critiques et méfiance de la part des membres du Congrès. Les détracteurs de ces pratiques mettent en cause la perte de légitimité et de crédibilité de ces opérations auprès des publics visés. Il existe en effet des précédents malheureux comme l'OSI (*Office of Strategic Influence*), mis en place par Donald Rumsfeld en 2001, puis démantelé pour ces mêmes raisons après qu'on ait accusé ses agents de fournir de fausses informations aux médias traditionnels, et donc de pratiquer la désinformation.

Militarisation de la réponse : des capacités de riposte déséquilibrées

Reste que l'octroi de capacités humaines et techniques aux activités d'information a été concentré depuis 2001 au sein du DoD, illustration d'une tendance constante des moyens accordés par le Congrès aux outils militaires au détriment des outils diplomatiques. Les récentes coupes sombres (à hauteur de 30 %) dans les budgets du département d'État n'ont fait que renforcer la militarisation de la politique étrangère américaine, et mis en péril ses activités de lutte contre la désinformation. Cependant, suite aux résultats de l'enquête sur l'influence russe dans le processus électoral de 2016, le budget du GEC devrait être augmenté de 40 millions de dollars en bénéficiant d'un report du budget du DoD.

Par ailleurs, l'ensemble des acteurs institutionnels (diplomates ou militaires) le déplore, dans les réflexions engagées pour tenter de déterminer une stratégie commune de contre-propagande, les acteurs paragouvernementaux ou privés (ONG ou GAFAM) ne sont pas ou pas assez représentés. Les conclusions des auditions parlementaires menées auprès des différents responsables (militaires ou civils) des programmes d'information et de diplomatie publique, en 2017, ont souligné le fait que les activités de lutte contre la désinformation et les programmes de la diplomatie d'influence sont trop morcelés, et que le manque de synchronisation de l'ensemble des actions menées est devenu contre-productif.

4- QUELLE STRATÉGIE POUR LA DIPLOMATIE PUBLIQUE DE L'ÈRE TRUMP : INFLUENCER OU INFORMER ?

Au-delà du débat éthique que posent les activités d'information et de désinformation dans un État démocratique comme les États-Unis (qui devrait, selon les normes de l'Alliance atlantique exclure toute activité de manipulation des esprits), il ressort que ce sont aussi des questions de choix organisationnel au sein de l'appareil bureaucratique américain ou de stratégies internes qui dominent. Le département d'État étant décimé, *de facto* l'appareil de diplomatie publique de l'ère Trump est à ce jour, comme l'ensemble de sa politique étrangère, fortement militarisé, et les stratégies de riposte en matière de désinformation se heurtent à quatre écueils principaux : le déséquilibre des outils employés, le manque de coordination des stratégies retenues par les différents acteurs poursuivant un même objectif, la capacité à évaluer leur impact sur les publics ciblés, et à l'évidence le contrôle de la communication du président.

Pour surmonter ces difficultés, parlementaires et opérationnels ont voulu tirer des leçons de l'expérience de guerre froide et mettre en avant les dispositifs les plus saillants pour tenter de les adapter aux nouvelles guerres de l'information.

Les stratégies américaines du *talk-back* en matière de désinformation

Les stratégies américaines du *talk-back* en matière de désinformation sont donc plurielles, aussi bien civiles (PD) que militaires (IO, PA, Psy-Op). Elles se divisent en deux catégories :

Les stratégies de court terme, qui relèvent des programmes d'information civiles ou militaires et qui constituent des réponses tactiques, sont élaborées en contexte de crise aussi bien au niveau national (pour répondre à une campagne de désinformation engagée par l'adversaire sur le territoire américain) que sur des théâtres d'opérations ciblées (la réponse peut alors être engagée par un commandement régional de type *Centcom*, ou bien être organisée par un ambassadeur avec le soutien des forces spéciales dans le cadre d'une opération de type *MISO*).

Les stratégies de long terme, qui sont plutôt l'apanage des programmes de diplomatie publique et d'engagement du département d'État. Également appelés diplomatie d'influence, elles comprennent entre autres les programmes culturels et d'échange (de type *Fulbright* ou *Young Leader*) et les programmes d'aide au développement menés en coordination avec l'USAID. Ce sont ces programmes qui ont été remis en cause par les coupes sombres budgétaires exigées par Rex Tillerson et le président Trump. La disparition de ces programmes met fin aux vellétés d'une « visibilité mesurée » et « bienveillante » à l'étranger (*begnin hegemon*) et aux stratégies de *smart power* de l'administration précédente.

Une guerre de l'information en quête d'une stratégie coordonnée

Leçon de la guerre froide : l'*Active Measure Working Group* représente la dernière occurrence d'une coordination effective de la réponse. Sur son modèle, les professionnels de la diplomatie publique, militaires ou civils, ont préconisé, au cours du travail d'enquête parlementaire post électoral de 2017 : la création ou le renforcement d'une structure réunissant l'ensemble des acteurs gouvernementaux, paragouvernementaux, publics et privés (Pentagone, département d'État, agences, CIA, NSA, grandes entreprises du GAFAM, acteurs privilégiés des mutations des guerres de l'information), en insistant sur la nécessité de moderniser la diplomatie publique. Or, le virage numérique annoncé par le département d'État dès la fin du second mandat de George W. Bush n'a pas été un succès, et les coopérations public-privé, enclenchées à cette époque et fortement développées par les multiples initiatives menées par Hillary Clinton (avec les GAFAM) alors qu'elle dirigeait le département d'État, auraient nécessité d'être poursuivies.

Ce qui est préconisé par les opérationnels : faire du GEC un équivalent de l'*Office of the Director of National Intelligence* (afin de coordonner le travail inter-agences et de synchroniser les actions). Pour organiser la riposte dans les guerres de l'information 3.0, il serait nécessaire de favoriser une approche globale impliquant et rassemblant l'ensemble des acteurs institutionnels autour d'une stratégie commune.

La maîtrise des effets et des impacts sur les groupes cibles : un enjeu crucial de la réussite des stratégies d'influence américaines

Leçon de la guerre froide : comment mesurer les effets de ces stratégies de réponses ou de prévention de la désinformation sur les opinions publiques ou les groupes cibles ? Pendant la guerre froide, la Division de la recherche extérieure (*External Research Division*) avait pour mission de substituer aux stratégies traditionnelles du renseignement les techniques des sciences sociales. Dès 1954, la Division est rattachée au Bureau de la recherche et du renseignement du département d'État, INR (*Office of Research and Intelligence*), dirigé par le professeur en Sciences sociales Leo Crespi de l'Université de Princeton, président de l'Organisation mondiale pour la recherche sur les opinions publiques (*World Association for Public Opinion Research*). Leo Crespi fut un véritable trait d'union entre les différentes composantes de ce qui deviendra la Communauté du Renseignement (*Intelligence Community* ou IC). Le département de la Défense (via la DIA ou *Defense Intelligence Agency*), le département d'État, la CIA comme l'USIA considèrent en effet les études en sciences sociales comme des outils incontournables pour la mise en œuvre de leurs stratégies respectives. L'INR produit alors des dizaines de « *Special S reports* » (sondages, études de cas et d'impact), et collabore avec de nombreux départements et laboratoires de recherche universitaires.

Que faire des résultats de ces études d'impact ? Comment sont-ils utilisés pour influencer le processus décisionnel de l'exécutif ? La commission consultative sur l'information au Congrès (*Advisory Commission on Information*) utilise les *Special S Reports*, ces rapports d'expérience, pour à la fois appuyer ses demandes de financement auprès du Congrès, et permettre au directeur de l'information de faire valoir auprès du président et du NSC la nécessité de prendre en considération les effets des décisions de politique étrangère sur les opinions publiques.

Aujourd'hui, les experts de la diplomatie publique contemporaine, universitaires et opérationnels (*Center on Public Diplomacy*, CPD, CSIS, *Portland Institut*) soulignent que les stratégies de promotion (*advocacy*) ne peuvent être conçues sans penser ou réfléchir aux attentes des publics ciblés, particulièrement perméables aux messages des puissances adverses, en privilégiant des activités de rencontre et d'écoute (*listening*) pour réaliser une des missions essentielles de la diplomatie publique, faire passer le message. Par ailleurs, les recherches en cours conçoivent les outils d'analyse de la sociologie des médias comme des opportunités de transformer les possibilités de ciblage offertes par les plateformes Internet et les réseaux sociaux, tels que Facebook, en outils d'analyse de la réception.

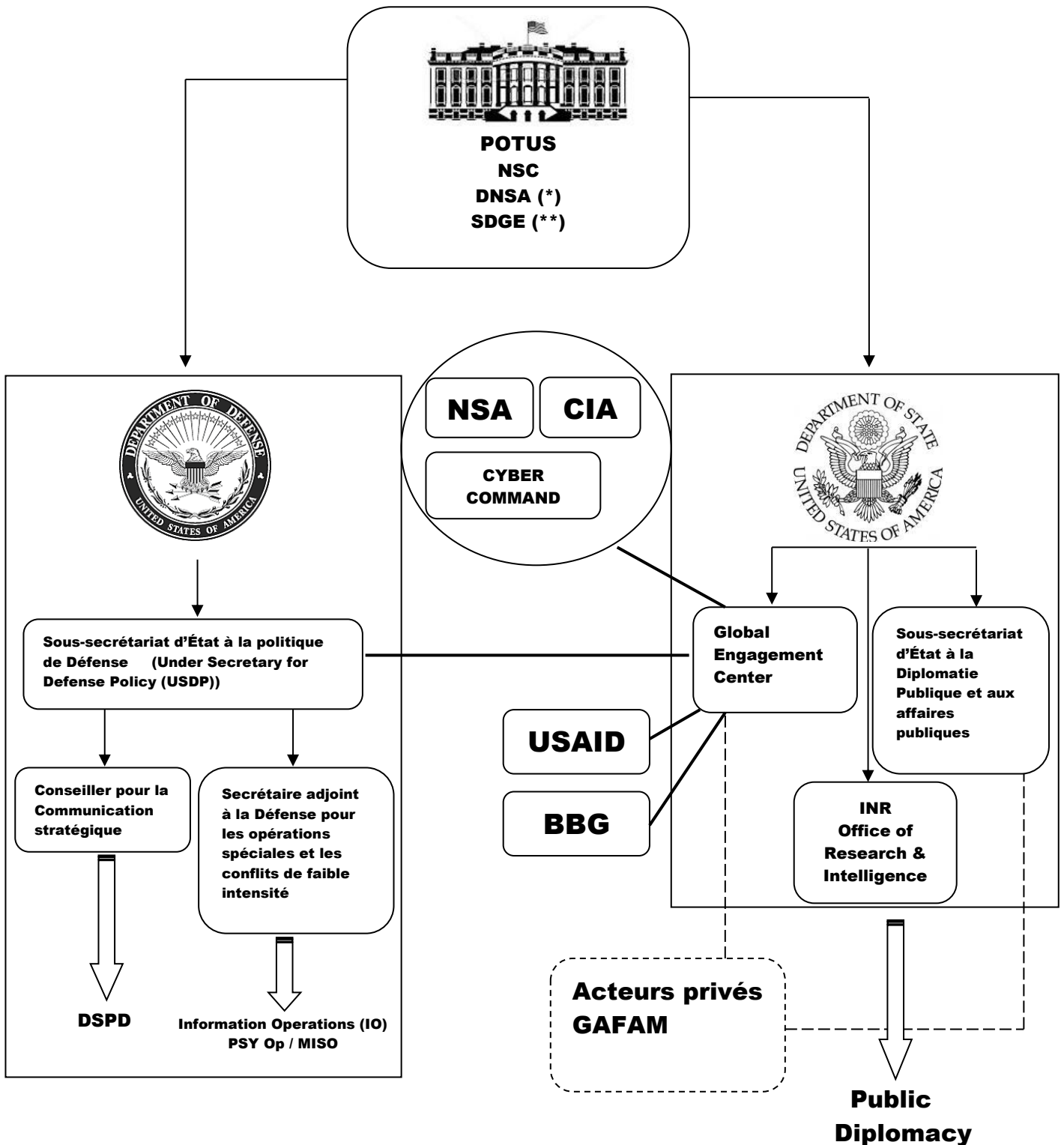
Le rôle majeur de l'exécutif

Au bilan, le premier représentant de la diplomatie publique américaine comme de son *soft power* reste le président lui-même. Sans une coopération étroite entre le président et le directeur de l'organisme responsable de l'élaboration des stratégies de diplomatie publique, le manque de cohérence des réponses apportées aux « mesures actives » contemporaines du Kremlin risque de demeurer patent. Pour mémoire, les administrations Kennedy et Reagan avaient choisi des hommes de médias reconnus ou influents (le journaliste Edward Murrow de CBS ou le producteur hollywoodien, Charles Wick). Proches du président, les directeurs de l'Agence d'Information comme de la CIA étaient alors associés au conseil de sécurité nationale (NSC), notamment en temps de crises sécuritaires majeures, durant lesquelles la maîtrise de la communication stratégique s'est avérée cruciale (crise de Cuba ou crise des euromissiles).

À l'heure où la crédibilité prime sur la vérité, selon le *Pew Research Center*, Donald Trump serait le chef d'État qui inspirerait le moins confiance sur les questions de politique étrangère (avec 74 % de taux de défiance), il arriverait 4^e derrière Angela Merkel, Xi Jinping, et Vladimir Putin avec seulement 22 % d'opinions favorables. Surtout, la confiance dans le *leadership* américain aurait particulièrement chuté chez les pays alliés des États-Unis en Europe et dans les Amériques (Canada et Mexique) – Donald Trump n'obtiendrait un soutien populaire que dans deux états, la Russie et Israël.

Aussi, les principaux indicateurs contribuant à mesurer la valeur de la puissance répertoriés dans le classement de Portland (*The Soft Power 30*, *Portland Institute/USC*) traduisent la même difficulté : les États-Unis arrivent seulement à la 3^e place (alors qu'ils étaient 1^{ers} en 2016). Parmi les indicateurs responsables de la chute des États-Unis dans ce classement des puissances en fonction de leur *soft power* : la gouvernance et les institutions politiques, qui, avec l'arrivée de Donald Trump au pouvoir, ont fait passer les États-Unis en un an de la 12^e à la 24^e place. En d'autres termes, le modèle de démocratie américain ne « fait plus recette » à l'étranger, à tel point que les politistes américains évoquent le retour du spectre du déclin. Une nouvelle fois, le rayonnement des États-Unis est avant tout assujéti à la bonne gestion des enjeux de politique intérieure, à l'heure où les deux partis traditionnels, démocrate et républicain, particulièrement divisés, se radicalisent. *De facto*, la crise institutionnelle à l'œuvre fait de l'issue des *Midterms* de 2018 un enjeu décisif pour le devenir de la politique étrangère des États-Unis, et pour celui du pouvoir d'attraction de sa puissance.

COORDINATION DE LA COMMUNICATION STRATÉGIQUE
ET DE
LA DIPLOMATIE PUBLIQUE AU NIVEAU NATIONAL



(*) DNSA/SC : Deputy National Security Advisor for Strategic Communication
(**) SDGE : Senior Director for Global Engagement

The Active Measures Working Group : durant les premières années de la guerre froide, la CIA traque l'ensemble des « mesures actives » soviétiques. Il s'agit de l'ensemble des stratégies et techniques « ouvertes » ou secrètes mises en œuvre par le Kremlin pour influencer les opinions et les agissements des opinions publiques étrangères. Parmi celles-ci, la désinformation, mais également : les infiltrations ou manipulations d'organisations de jeunesse ou de syndicats, le recours à des agents d'influence, l'utilisation de médias étrangers pro-russes ou *mainstream* pour disséminer l'information. Or, la Maison-Blanche refuse d'y répondre directement. C'est seulement en 1981 que l'administration Reagan crée un groupe inter-agences (réunissant la CIA, l'USIA, le FBI, et le département d'État) pour analyser et organiser les moyens de la riposte sous la forme de rapports communs présentés au Congrès et de briefings destinés aux principaux organes presse. Ce précédent représente l'unique occurrence d'une réponse coordonnée et efficace de l'appareil institutionnel américain à la menace de l'influence soviétique.

BBG : Broadcasting Board of Governors. Le BBG est l'agence responsable de la coordination des médias d'état américains : *Voice of America* (VOA), *Office Of Cuba Broadcasting* (OCB), *Middle East Broadcasting Network* (MBN), *Radio Asia* (RA), *Radio Marti*, et les « radios libres » *Radio Free Europe* et *Radio Liberty* (RFE et RL), très influentes durant la guerre froide mais tombées en désuétude face aux plateformes internet faute d'un personnel permanent pour VOA, d'un accès au réseau médiatique russe pour RL. La mission du BBG s'inscrit dans les stratégies d'engagement de la diplomatie américaine. L'ensemble du réseau ainsi constitué s'adresse à plus de 220 millions de personnes à travers le monde en 59 langues, via les radios ondes moyennes et courtes, le satellite, internet et les réseaux sociaux. Le budget est d'environ 770 millions de dollars. <https://www.state.gov/documents/organization/262384.pdf>

DIME : *Diplomacy, Information, Military, Economic* (piliers de la doctrine américaine de guerre totale).

Bureau of Intelligence and Research (INR) : Bureau de la recherche et du renseignement du département d'État, INR (*Office of Research and Intelligence*) <https://www.state.gov/s/inr/>

GEC Global Engagement Center : agence au sein du département d'État décrite comme une forme de nouvelle USIA (chargée de coordonner le travail inter-agence notamment entre le DoD et le département d'État), dans les faits le *Global Engagement Center* est essentiellement constitué de personnels appartenant au DoD, plus nombreux et mieux formés à ces problématiques que les agents du département d'État (qui pâtissent depuis plusieurs années du manque de moyens accordés aux activités de diplomatie publique par le Congrès).

IC : Intelligence Community ou Communauté du Renseignement. Le bureau du directeur du renseignement (*Office of the Director of National Intelligence*, ODNI) coordonne l'ensemble des activités des agences de renseignement relatives aux études d'impact sur les opinions publiques étrangères, aux techniques de communication, et en particulier aux modes de communication des groupes terroristes.

IO (Information Operations) : Les opérations d'information font partie de la communication stratégique américaine définie par le Pentagone au même titre que les Affaires Publiques (*Public Affairs*) et le Soutien de Défense à la diplomatie publique (*Defense Support to Public Diplomacy*, DSPD). Elles comprennent notamment les Psy-ops et sont définies par le Pentagone comme l'« intégration, au cours d'opérations militaires, de "capacités d'information" (*information-related capabilities*, IRC) de concert avec d'autres axes d'opérations pour influencer ou perturber la prise de décision de nos adversaires – et de nos adversaires potentiels – tout en protégeant notre processus décisionnel ». Les IRCs sont composés des activités liées à la guerre électronique, aux opérations psychologiques (ou PSYOPs), la désinformation militaire (*deception*, MILDEC) et les opérations dans le cyberspace (*cyberspace operations*).

MISO(C): *Military Information Support Operations Command*. Créé en 2011, le MISOC, établi à Fort Bragg, a pour mission de fournir des forces militaires de soutien aux opérations d'information (*Military Information Support*, MISO) à tous les acteurs concernés : commandant des forces combattantes, ambassadeurs, ou agence menant des actions d'influence sur le terrain.

Public Affairs : les affaires publiques ou affaires extérieures, un concept hérité de la Seconde Guerre mondiale, emprunté à Edward Bernays, le théoricien des techniques de persuasion. Elles sont représentées par le sous secrétariat d'État aux affaires publiques. Le Service des Relations Extérieures des ambassades américaines a pour mission d'expliquer et de promouvoir les positions officielles américaines. Il est l'interlocuteur privilégié des médias, des groupes de réflexion et des milieux universitaires et culturels. Les affaires publiques se décomposent en deux sous-secrétariats ou

bureau au sein du département d'État comme dans les ambassades : le bureau de presse et d'information et le bureau des affaires culturelles.

Smith-Mundt Act de 1948 : est élaboré en réaction au *Kominform* soviétique. L'appareil institutionnel américain de propagande de la guerre froide comprend deux volets distincts, celui des activités officielles et celui des activités officieuses. Le *Smith-Mundt Act* légitime les programmes d'information officiels, tandis que l'Administration Truman élabore secrètement un programme officieux de guerre psychologique, reposant sur un ensemble d'opérations subversives assignées à la CIA.

USAID (United States Agency for International Development) : Agence d'aide au développement créée par l'administration Kennedy en 1961, elle a pour mission de réduire la pauvreté et de promouvoir la démocratie, elle coordonne des programmes humanitaires et d'aide au développement publics et privés, et communique également auprès des populations locales sur l'existence et les missions de ces programmes. Considérée comme un agent de l'étranger, faisant preuve d'ingérence dans la vie politique russe, l'USAID de Moscou est fermée par le président Poutine en 2012.

USIA (United States Information Agency) : Agence d'Information des États-Unis créée en 1953 par le gouvernement Eisenhower pour coordonner la communication stratégique et répondre de manière coordonnée aux « mesures actives » de la propagande soviétique. Agence de guerre froide, ses activités sont peu soutenues par le Congrès après l'effondrement du bloc soviétique. Elle est démantelée et intégrée pour une partie de ses activités au département d'État en 1999.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cull Nicholas J., Gatov Vasily, Pomerantsev Peter, Applebaum Anne and Shawcross Alistair, *Soviet Subversion, Disinformation and Propaganda : How the West Fought Against it. An Analytic History, with Lessons for the Present*, Londres, LSE Consulting, août 2017.

Kramer Franklin D., Speranza Lauren M., *Meeting The Russian Hybrid Challenge. A Comprehensive Strategic Framework*, Atlantic Council, mai 2017.

Gertz Bill, *IWar : War and Peace in the Information Age*, New York, Simon & Schuster, septembre 2017.

Tsygankov Andreï, « Russia's limited Information War on the West », in *Adversarial States*, Public Diplomacy Magazine, hiver/printemps 2017.

USGPO, *Crafting An Information Warfare And Counter-Propoganda Strategy For The Emerging Security Environment*, Hearing Before the Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives, One Hundred Fifteenth Congress, First Session, March 15, 2017, Washington, USGPO, 2017.

Maud QUESSARD est maître de conférences en civilisation nord-américaine. Diplômée de Sciences Po, spécialiste de politique étrangère américaine, elle a enseigné jusqu'en 2017 à l'Université de Poitiers, à l'IEP de Bordeaux et à Sciences Po Paris. Ses recherches portent sur la diplomatie publique, le soft power américain, les guerres de l'information et les stratégies d'influence. Elle a bénéficié du programme de soutien à la recherche de l'IHEDN, a été *visiting fellow* au département d'histoire de l'Université de Harvard en 2015. Elle est l'auteur d'une monographie sur les *Stratégies d'influence des États-Unis : information, propagande et diplomatie publique de la Guerre froide à Obama* (PUR, 2018). Parmi ses publications récentes : « Quel soft power pour les États-Unis ? », chap. 9, in Célia Belin, Frédéric Charillon (dir.), *Les États-Unis dans le Monde*, Paris, CNRS, octobre 2016 ; « Les États-Unis et la menace islamiste », *Questions Internationales*, La documentation française, septembre 2015.

Contact : maud.quessard@defense.gouv.fr