

LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC À L'ÈRE DE LA DIPLOMATIE NUMÉRIQUE

Bruno Maltais

Special Issue, June 2016

La doctrine Gérin-Lajoie : 50 ans d'actions internationales du Québec

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1067652ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1067652ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Maltais, B. (2016). LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC À L'ÈRE DE LA DIPLOMATIE NUMÉRIQUE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 125–146. <https://doi.org/10.7202/1067652ar>

Article abstract

Over the past few years, social media has become a tool that is increasingly used in diplomatic activities. On the one hand, its large capacities for outreach and information gathering may act as a lever to defend and promote the interest of governments. On the other hand, their novelty, rapid evolution and control by private companies generate numerous challenges. This article is concerned with the way these new technologies transform the context within which diplomats are led to evolve. We will firstly present an overview of public diplomacy's transformation in the digital era. We will then describe recent diplomatic activities of Quebec, in order to better understand the effects of new technologies. We will finally focus, adopting a broader perspective, on the different possibilities offered by social media, as well as the challenges they pose. This article is part of the literature on the transformation of power relations in the digital era.

LES RELATIONS INTERNATIONALES DU QUÉBEC À L'ÈRE DE LA DIPLOMATIE NUMÉRIQUE

*Bruno Maltais**

Au cours des dernières années, les médias sociaux sont devenus un outil de plus en plus utilisé dans les activités diplomatiques. D'un côté, leurs grandes capacités de diffusion et de collecte d'information peuvent servir de levier pour défendre et promouvoir les intérêts des gouvernements. De l'autre, leur nouveauté, leur évolution rapide et leur contrôle par des entreprises privées entraînent des défis importants. Cet article s'intéresse à la manière dont ces nouvelles technologies transforment le contexte dans lequel les diplomates sont appelés à évoluer. Nous présentons d'abord un survol des transformations de la diplomatie publique à l'ère numérique. Nous décrivons ensuite certaines activités diplomatiques québécoises récentes pour mieux comprendre les effets des nouvelles technologies. Nous nous intéressons enfin, dans une perspective plus large, à différentes possibilités offertes par les médias sociaux, de même qu'aux défis qu'ils posent. À terme, cet article s'inscrit dans la littérature sur les transformations des relations de pouvoir à l'ère numérique.

Over the past few years, social media has become a tool that is increasingly used in diplomatic activities. On the one hand, its large capacities for outreach and information gathering may act as a lever to defend and promote the interest of governments. On the other hand, their novelty, rapid evolution and control by private companies generate numerous challenges. This article is concerned with the way these new technologies transform the context within which diplomats are led to evolve. We will firstly present an overview of public diplomacy's transformation in the digital era. We will then describe recent diplomatic activities of Quebec, in order to better understand the effects of new technologies. We will finally focus, adopting a broader perspective, on the different possibilities offered by social media, as well as the challenges they pose. This article is part of the literature on the transformation of power relations in the digital era.

En el curso de los últimos años, los medios de comunicación sociales se hicieron una herramienta cada vez más utilizada en las actividades diplomáticas. De un lado, sus grandes capacidades de difusión y de colecta de información pueden servir de incentivo para defender y promover los intereses de los gobiernos. De la otra, su novedad, su evolución rápida y su control por empresas privadas provocan desafíos importantes. Este artículo se interesa por la manera en la que estas nuevas tecnologías transforman el contexto en el cual los diplomáticos son llamados a evolucionar. Presentamos primero un sobrevuelo de las transformaciones de la diplomacia pública a la era numérica. Describimos luego ciertas actividades diplomáticas quebequenses recientes para comprender mejor los efectos de las nuevas tecnologías. Nos interesamos por fin, en una perspectiva más ancha, por diferentes posibilidades ofrecidas por los medios de comunicación sociales, lo mismo que por los desafíos que ponen. A término, este artículo se inscribe en la literatura sobre las transformaciones de las relaciones de poder en la era numérica.

* Candidat au doctorat à l'École nationale d'administration publique et chercheur au GÉRIQ. Le présent texte reprend et développe le contenu d'une communication orale présentée au colloque sur le 50^e anniversaire de la doctrine Gérin-Lajoie tenu à Montréal le 27 mars 2015.

À l'occasion du 50^e anniversaire de la doctrine Gérin-Lajoie, la ministre des Relations internationales du Québec, Mme Christine St-Pierre, affirmait que « les États qui réussissent le pari de la prospérité savent être aux bons endroits, aux bons moments¹ ». Elle ajoutait que le gouvernement intensifie sa collaboration « avec les acteurs, traditionnels et nouveaux, des relations internationales, y compris les entreprises, villes, universités et créateurs, et ce, sur toutes les places, y compris numériques, où le commandent les intérêts du Québec² ». Réaffirmant le principe selon lequel « ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout », la ministre soulignait l'importance de moderniser les moyens d'action, « notamment en diplomatie publique, numérique et culturelle³ ».

Au cours des dernières années, l'utilisation de plus en plus populaire des médias sociaux a poussé les gouvernements à envisager de nouvelles activités diplomatiques⁴. Dans le cadre de cet article, nous nous intéressons aux manières dont ces moyens de communication de l'ère numérique peuvent servir de levier pour promouvoir et défendre les intérêts du Québec sur la scène internationale, de même qu'aux défis qu'ils entraînent. Pour ce faire, nous présentons d'abord un survol des transformations de la diplomatie publique à l'ère numérique. Nous décrivons ensuite certaines activités diplomatiques québécoises récentes pour mieux comprendre les effets des nouvelles technologies. Nous nous intéressons enfin, dans une perspective plus large, à différentes possibilités offertes par les médias sociaux, de même qu'aux défis qu'ils posent.

I. La (nécessaire) transformation des activités diplomatiques

Dans les années 1840, lorsque le ministre britannique des Affaires étrangères Lord Palmerston a reçu son premier télégramme, il s'est exclamé : « *My God, this is the end of diplomacy!*⁵ ». Plus d'un siècle et demi plus tard, si l'hyperbole fait sourire, force est de constater que la manière de mener les activités diplomatiques s'est transformée au fil des avancées technologiques. Même si les négociations derrière des portes closes continuent d'influencer le cours des affaires internationales, « à l'ère des

¹ Déclaration de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie, Mme Christine St-Pierre, *Le socle juridique et politique des relations internationales du Québec*, 12 avril 2015, en ligne : MRIF <http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Ministere/Historique/Doctrine-Paul-Gerin-Lajoie/allocutions-discours-officiels/csp2015_2/>.

² *Ibid.*

³ Madame Christine St-Pierre, allocution de la ministre des Relations internationales et de la Francophonie « Pérenniser l'objectif, moderniser les moyens », Colloque sur le cinquantième anniversaire de la Doctrine Gérin-Lajoie, 27 mars 2015, en ligne : MRIF <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Ministere/Historique/Doctrine-Paul-Gerin-Lajoie/allocutions-discours-officiels/csp2015/>>.

⁴ À ce sujet, voir Brian Hocking, Jan Melissen, Shaun Riordan et Paul Sharp, *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy for the 21st Century*, (octobre 2012), en ligne : Netherlands Institute of International Relations <<http://www.lse.ac.uk/internationalRelations/dinamfellow/conf2012/HOCKING-Futures-of-Diplomacy.pdf>>.

⁵ Abbott Washburn, *Telecommunications and Diplomacy*, Medford, Tufts University, 1978 à la p. 2.

vidéos virales, de la “twiplomatie” et des applications mobiles, les vieilles méthodes ne suffisent plus⁶ », résumait le ministre canadien des Affaires étrangères M. John Baird, devant des fonctionnaires à Ottawa en 2014. Pour exercer leur influence sur la scène internationale, les gouvernements entretiennent aujourd’hui des relations avec une panoplie d’acteurs, incluant des organisations non gouvernementales, des entreprises privées et des citoyens.

Les activités de persuasion des gouvernements sur la scène internationale ont cours dans un contexte où ceux-ci n’ont ni le monopole de l’information, ni la capacité de contrôler le message⁷. Comme les nouvelles technologies permettent aux citoyens de « s’organiser sans organisation⁸ », elles exigent de nouvelles stratégies de la part des gouvernements s’ils veulent demeurer au centre des échanges d’information afin de réaliser leurs objectifs⁹. Le pouvoir d’influence y est moins conceptualisé d’un point de vue hiérarchique, et davantage selon la capacité d’être au cœur d’un réseau¹⁰. Ces activités de réseautage et de mobilisation renvoient, dans une perspective plus large, au « pouvoir collectif », c’est-à-dire la capacité de réaliser en groupe un objectif qui n’est pas atteignable seul¹¹. Par exemple, lorsque le gouvernement du Québec a voulu promouvoir l’adoption d’une convention sur la diversité culturelle au tournant des années 2000, il a non seulement utilisé ses canaux diplomatiques traditionnels, notamment avec la France, mais il s’est aussi allié à des acteurs de la société civile pour élargir ses sphères d’influence¹².

Bien que le travail des diplomates ait toujours comporté une composante publique¹³, le concept de diplomatie publique fait plus spécifiquement référence à l’activité de l’État, directement ou par le biais d’autres acteurs, qui vise à défendre ses intérêts nationaux en communiquant avec des citoyens étrangers sans passer par les

⁶ Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, « La diplomatie canadienne au XXI^e siècle », Discours du ministre Baird à l’administration centrale d’Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, 27 mars 2014, disponible en ligne : Affaires mondiales Canada <<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=fra>>.

⁷ Joseph S Nye, « Cyber Power » (2010), en ligne : Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, <<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/cyber-power.pdf>> à la p 1.

⁸ Clay Shirky, *Here Comes Everybody : The Power of Organizing without Organizations*, New York, Penguin Books, 2008.

⁹ Christopher C Hood et Helen Z Margetts, *The Tools of Government in the Digital Age*, Londres, Palgrave, 2007 à la p 129.

¹⁰ Anne-Marie Slaughter, « Remarks, The Big Picture: Beyond Hot Spots & Crises in Our Interconnected World » (2012) 1:2, *Journal of Law & International Affairs*, à la p 286.

¹¹ Anne-Marie Slaughter, « A New Theory for the Foreign Policy Frontier: Collaborative Power », *The Atlantic* (novembre 2011) en ligne : *The Atlantic* <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/11/a-new-theory-for-the-foreign-policy-frontier-collaborative-power/249260/>>.

¹² À ce sujet, voir Guy Lachapelle et Bruno Maltais, « Diversité culturelle et stratégies subétatiques: le cas du Québec » (2005) 12:2 *Revue internationale de politique comparée* à la p 143.

¹³ À ce sujet, voir, Jan Melissen, « The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice » dans Jan Melissen, éd, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, New York, Palgrave Macmillan, 2005 aux pp 3-27 [Melissen, « New Public Diplomacy »]; John Hemery, « Training for Public Diplomacy: An Evolutionary Perspective », voir *Ibid* aux pp 196-209.

canaux diplomatiques traditionnels¹⁴. En 1966, Edmund A. Gullion, un diplomate américain à qui l'on attribue la paternité du concept, le décrivait ainsi : « *By public diplomacy we understand the means by which governments, private groups and individuals influence the attitudes and opinions of other peoples and governments in such a way as to exercise influence on their foreign policy decisions*¹⁵ ». Comme l'explique Jan Melissen, la plupart des auteurs estiment que la diplomatie publique doit être comprise dans un contexte plus large de changements des pratiques diplomatiques, et que le concept peut être vu, en partie du moins, comme un symptôme de transformation des relations internationales¹⁶.

Aujourd'hui, le recours au concept de diplomatie publique peut donner l'impression, à tort diront certains, qu'il s'agit d'un volet marginal des activités d'influence de l'État¹⁷. Christian Lequesne soutient, au contraire, que « pour de nombreuses ambassades, l'activité de diplomatie publique détrône [...] le travail classique de consultations¹⁸ ». Dans la foulée des travaux théoriques sur la diplomatie, certains auteurs ont utilisé le concept de nouvelle diplomatie publique pour rendre compte de la capacité de dialogue et de réseautage devenue possible par les nouvelles technologies¹⁹, par opposition aux activités de la diplomatie publique « traditionnelle », faites dans une logique de diffusion d'information.

Plus récemment, le concept de diplomatie numérique — ou « e-diplomatie » — a gagné en popularité. Il fait lui aussi référence à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication à des fins diplomatiques, très souvent dans le cadre d'activités de diplomatie publique²⁰. Et

¹⁴ Richard L Armitage et Joseph S Nye « CSIS Commission Report on Smart Power » (2007), en ligne : Center for Strategic & International Studies <http://csis.org/files/media/isis/pubs/071106_csisreport.pdf> à la p 47; Hans N Tuch, *Communicating With the World: US Public Diplomacy Overseas*, New York, St Martin's Press, 1990 à la p 3.

¹⁵ Edmund A Gullion, « Definitions of Public Diplomacy », en ligne : The Edward R Murrow Center of Public Diplomacy <<http://fletcher.tufts.edu/Murrow-Center>>.

¹⁶ Melissen, « New Public Diplomacy » *supra* note 13, à la p xix.

¹⁷ Bruce Gregory, « The Paradox of US Public Diplomacy: Its Rise and "Demise" » (2014) Institute for Public Diplomacy & Global Communication, Special Report no1, The George Washington University, 2014.

¹⁸ Christian Lequesne, « La diplomatie publique : un objet nouveau ? » (2012) *Mondes : Les cahiers du Quai d'Orsay* 13 à la p 11.

¹⁹ Melissen, « New Public Diplomacy » *supra* note 13 ; Geoffrey Cowan et Amelia Arsenault, « Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy » (2008) 616 : 1 *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* à la p 10 ; James Pamment, *New Public Diplomacy in the 21st Century: A Comparative Study of Policy and Practice*, New York, Routledge New Diplomacy Studies, 2012 ; Xin Zhong et Jiayi Lu, « Public diplomacy meets social media: A study of the U.S. Embassy's blogs and micro-blogs » (2013) 9:5 *Public Relations Review* à la p 542.

²⁰ Fergus Hanson, « A Digital DFAT: Joining the 21st Century », en ligne : (2010) Lowy Institute for International Policy <http://www.lowyinstitute.org/files/hanson_a_digital_dfat_web.pdf> ; Craig Hayden, « Social Media at State: Power, Practice, and Conceptual Limits for US Public Diplomacy » (2012) *Global Media Journal* 1 ; Marcus Holmes, « Digital Diplomacy and International Change Management », dans Corneliu Bjola et Marcus Holmes, dir, *Digital Diplomacy: Theory and Practice*,

même si certains englobent l'ensemble des technologies numériques depuis l'essor des communications satellites dans les années 1960²¹, les publications récentes se concentrent essentiellement sur les relations dans le cyberspace, c'est-à-dire l'écosystème numérique au sein duquel l'information circule²². Nous nous intéressons ci-après à l'utilisation des médias sociaux comme instrument d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de diplomatie publique. Nous verrons notamment que cette technologie permet aux gouvernements de joindre rapidement et à peu de frais une audience plus large, de même que de mieux cibler les interlocuteurs afin de leur fournir les informations jugées opportunes pour promouvoir et défendre leurs intérêts. Mais cet outil à la disposition des gouvernements transforme aussi le contexte international dans lequel les gouvernements évoluent. Bref, la diplomatie numérique n'est pas qu'une forme de diplomatie publique par de nouveaux moyens; elle témoigne aussi d'une reconfiguration des relations de pouvoir.

II. À l'ère de la « twiplomatie »

Chaque jour, plus d'un milliard d'utilisateurs se connectent au réseau social Facebook. Chaque mois, ils sont 400 millions à utiliser celui d'Instagram, et 320 millions sur celui de Twitter. Le réseau LinkedIn compte quant à lui plus de 400 millions de membres²³. Si les médias sociaux regorgent de toutes sortes de contenus, l'Institut Reuters de l'Université Oxford note néanmoins une « forte augmentation de l'utilisation des médias sociaux pour trouver, partager et discuter de l'actualité²⁴ ». Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les gouvernements y aient recours dans le cadre de leurs activités diplomatiques, que ce soit pour collecter ou pour diffuser de l'information. En 2015, plus de 4100 ambassades et ambassadeurs ont été recensés sur

New York, Routledge, 2015 à la p 448 [Bjola]; Alexis Wichowski, « Secrecy is for Losers: Why Diplomats Should Embrace Openness to Protect National Security », voir *Ibid* à la p 1425.

²¹ Wilson Jr Dizard, *Digital Diplomacy: U.S. Foreign Policy in the Information Age*, Londres, Praeger, 2001.

²² Daniel Kuehl définit le cyberspace ainsi : « A global domain within the information environment whose distinctive and unique character is framed by the use of electronics and the electromagnetic spectrum to create, store, modify, exchange, and exploit information via interdependent and interconnected networks using information-communication technologies. » Daniel T. Kuehl, « From Cyberspace to Cyberpower: Defining the Problem », dans Kramer, Franklin D, Stuart Starr et Larry K Wentz (dir), *Cyberpower and National Security*, Washington DC, National Defense University Press, 2009 à la p 28.

²³ Selon les informations disponibles sur les sites web des entreprises en novembre 2015. Voir Facebook, en ligne : Facebook Newsroom <<http://newsroom.fb.com/company-info/>> ; Twitter, en ligne : Company <<https://about.twitter.com/company>> ; LinkedIn, en ligne : About LinkedIn <<https://press.linkedin.com/about-linkedin>> ; Instagram, en ligne : Press News <<https://instagram.com/press/>>.

²⁴ À lui seul, Facebook est utilisé chaque semaine par quatre personnes sur dix pour consommer des nouvelles, selon un sondage réalisé auprès de plus de 23 000 personnes dans huit pays européens, de même qu'aux États-Unis, en Australie, au Japon et au Brésil. Voir Reuters Institute for the Study of Journalism, « Reuters Institute Digital News Report 2015 », University of Oxford, 2015.

le seul réseau Twitter²⁵. Aux États-Unis, généralement considérés comme les champions de la diplomatie numérique²⁶, plus de mille comptes étaient gérés par des fonctionnaires relevant du département d'État et des représentations américaines à l'étranger²⁷. Ils permettaient de communiquer avec plus de quarante millions d'abonnés²⁸, incluant des représentants gouvernementaux, des entreprises privées, des groupes d'intérêts, des journalistes, des citoyens. Au Canada, toujours en 2015, le ministère des Affaires étrangères avait 340 comptes sur une dizaine de médias sociaux, qui étaient utilisés par des fonctionnaires à Ottawa et dans 94 missions réparties dans 77 pays²⁹. Dans le cas du Québec, le Ministère des Relations internationales et de la Francophonie (MRIF) ainsi que ses dix-sept représentations à l'étranger³⁰ comptaient plus de 45 000 abonnés à une quarantaine de comptes Twitter, Facebook, LinkedIn et Instagram³¹. Plus que de simples vitrines dans le cyberspace, le MRIF estime que ces « identités numériques » et leur capacité d'influence sont des « enjeux incontournables des relations internationales³² ».

III. La diplomatie numérique du Québec

La présence numérique du Québec sur la scène internationale est ni plus ni moins calquée sur la structure de ses représentations physiques. La Délégation générale du Québec à Paris publie, sur Facebook, Twitter et autres plateformes, des messages en français, aux heures de bureau en France; la Délégation générale du Québec à New York publie généralement en anglais alors qu'il fait jour sur la côte

²⁵ Burson-Marsteller, « Twiplomacy Study 2015 », en ligne : Twiplomacy <<http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2015/>>.

²⁶ Stuart Murray, « Evolution, not Revolution : The Digital Divide in the American and Australian Contexts », dans Bola, « Digital Diplomacy » aux pp 3162-3595.

²⁷ Amelia Arsenault et Craig Hayden, *State Department : Digital Media Evaluation in the International Information Programs Bureau (IIP/Analytics) and Public Affairs Bureau (PA/ODE)*, United States Advisory Commission on Public Diplomacy, 2014 à la p 34.

²⁸ National Academy of Sciences, *Diplomacy for the 21st century: Embedding a culture of science and technology throughout the Department of State*, Washington, DC, National Academies Press, 2015 à la p 63.

²⁹ Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada, *Restez branchés - liste des comptes du ministère des Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada sur les médias sociaux*, disponible en ligne : Affaires mondiales Canada <http://international.gc.ca/departement-ministere/social-media_medias-sociaux.aspx?lang=fra>.

³⁰ En juin 2015, le Québec avait sept délégations générales, quatre délégations, huit bureaux, quatre antennes et deux représentations en affaires multilatérales. Dix-sept de ces représentations étaient présentes sur les médias sociaux.

³¹ Ce nombre représente le total des abonnés aux comptes du ministère et des représentations. Les abonnés peuvent être les mêmes pour plusieurs comptes. La même nuance vaut pour les comptes de l'appareil diplomatique américain. Par ailleurs, ces réseaux peuvent joindre des auditoires beaucoup plus larges lorsque leurs contenus sont partagés. Il s'agit donc d'une mesure qui permet certaines comparaisons de base, mais qui ne peut, à elle seule, témoigner de l'influence d'un gouvernement sur les réseaux sociaux.

³² Québec, Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Plan stratégique 2014-2018*, à la p 8, en ligne : Ministère des Relations internationales et de la Francophonie <<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/publications/plan-stra-14-18>>.

est, et ainsi de suite³³. Le potentiel de rayonnement du Québec dans le cyberspace est, de ce point de vue, largement inexploité. En effet, la diplomatie numérique offre l'occasion de communiquer avec des acteurs dans des régions où la présence physique n'est pas jugée opportune. Par exemple, alors qu'il venait de fermer son ambassade à Téhéran, le gouvernement canadien a financé une plateforme web mise sur pied à l'Université de Toronto en 2013 pour favoriser le dialogue entre les Iraniens sur leurs enjeux nationaux³⁴. De plus, la diplomatie numérique permet de s'affranchir de la logique géographique et de déployer une présence thématique. Le Québec pourrait ainsi avoir, dans le cyberspace, sa délégation de l'économie du savoir, son bureau de l'énergie verte ou encore son antenne de la diversité culturelle. Présentement, même si plusieurs ministères font la promotion d'initiatives à caractère international sur les médias sociaux, ils semblent davantage viser la reddition de compte envers les Québécois que promouvoir les intérêts du Québec auprès d'acteurs internationaux. Mais le Québec n'est pas absent de la diplomatie numérique pour autant. La mobilisation du gouvernement du Québec en faveur de la libération du Saoudien Raif Badawi³⁵ — dont la femme et les trois enfants vivent à Sherbrooke — est de notre point de vue un cas effectif de diplomatie numérique. Il permet d'exposer comment les médias sociaux peuvent s'ajouter aux instruments à la disposition des gouvernements dans le cadre de leurs activités diplomatiques, et le contexte dans lequel ces activités se déploient.

En janvier 2015, après la séance de cinquante coups de fouet imposés par l'Arabie saoudite à son citoyen Raif Badawi, la ministre des Relations internationales du Québec, Mme Christine St-Pierre, a écrit sur Twitter : « Le châtement imposé #RaifBadawi est inacceptable et inhumain. Il va à l'encontre des conventions internationales ». Elle a ensuite ajouté : « La pression doit être maintenue sur l'Arabie Saoudite afin de libérer le journaliste #RaifBadawi #polqc ». Même si le premier ministre du Québec s'est entretenu avec l'ambassadeur de l'Arabie saoudite à Ottawa pour lui faire part de la volonté du Québec d'accueillir Raif Badawi s'il était libéré³⁶, le principal intervenant dans ce dossier était — de l'aveu même du gouvernement du Québec — le gouvernement fédéral. Ne disposant pas de tous les leviers de la

³³ Les comptes du MRIF sur les médias sociaux servent quant à eux à publier des messages plus généraux, et souvent dans une logique de reddition de compte. En effet, la grande majorité des messages sont publiés en français, aux heures où les Québécois sont présents sur ces plateformes.

³⁴ Ottawa voulait alors « élargir [ses] relations avec les Iraniens, à l'abri des censures du régime ». Discours du ministre des Affaires étrangères du Canada, John Baird, au Global Dialogue on the Future of Iran, 10 mai 2013, Toronto, disponible en ligne : Affaires mondiales Canada <<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx?lang=fra>> ; Le site The Global Dialogue est à l'adresse suivante : <<https://theglobaldialogue.ca>>.

³⁵ Raif Badawi est un blogueur saoudien arrêté en 2012 pour diverses infractions et notamment pour insulte à l'islam, cybercriminalité et désobéissance à son père. Il a été condamné en 2014 à 10 ans de prison, à 300 000 \$ d'amende et à 1000 coups de fouet. Lorsqu'il a reçu ses premiers 50 coups de fouet en janvier 2015, sa situation a suscité un tollé dans le monde entier, et notamment au Québec, où son épouse et ses enfants sont réfugiés depuis 2012.

³⁶ Isabelle Pion, « Québec prêt à accueillir Raif Badawi s'il est libéré », *La Tribune* (15 janvier 2015) en ligne : Lapresse.ca <<http://www.lapresse.ca/la-tribune/actualites/201501/15/01-4835309-quebec-pret-a-accueillir-raif-badawi-sil-est-libere.php>>.

diplomatie traditionnelle, le gouvernement du Québec a néanmoins pu faire valoir ses positions sur la scène internationale.

Sur les réseaux sociaux, où elle a publié des dizaines de milliers de messages au cours des dernières années, la ministre St-Pierre a rapporté les activités du Québec, dont les entretiens avec le ministre canadien des Affaires étrangères, l'adoption à l'unanimité d'une motion par l'Assemblée nationale pour demander la libération de Raif Badawi³⁷ et la volonté du Québec de l'accueillir s'il était libéré. Elle a également partagé plusieurs articles de médias portant sur l'évolution du dossier — que ce soit les demandes de Washington et du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme de suspendre les coups de fouet, celle des députés européens de libérer immédiatement Raif Badawi, ou encore les manifestations populaires pour soutenir le blogueur saoudien. Il s'agit d'ailleurs du dossier le plus souvent abordé sur Twitter par la ministre St-Pierre, du début de son mandat en avril 2014 jusqu'à la fin de notre analyse, le 1er juillet 2015³⁸. En utilisant les mots-clés « #RaifBadawi », « #JeSuisRaif » et « #FreeRaif », le Québec s'est associé au mouvement de solidarité qui se manifestait sur Twitter.

Le gouvernement saoudien a jugé les actions du Québec suffisamment importantes pour écrire au président de l'Assemblée nationale du Québec. Dans la missive datée du 10 mars 2015 et dont une copie a été envoyée au Ministère canadien des Affaires étrangères, Riyad a exprimé « sa forte surprise et sa consternation vis-à-vis de ce qui est dit dans certains médias sur le cas du citoyen Raif Mohamed Badawi et le jugement prononcé contre lui³⁹ ». L'Arabie saoudite estimait alors que ces mobilisations étaient des « attaques » contre son royaume et contre son système judiciaire, et affirmait qu'elle « n'accepte aucune forme d'interférence dans ses affaires internes et rejette toute forme d'interférence dans ses affaires nationales⁴⁰ ». Le Québec a néanmoins continué de critiquer le traitement de Raif Badawi. La ministre St-Pierre a notamment affirmé que la peine infligée était « cruelle, inhumaine⁴¹ », qu'elle « va à l'encontre des droits humains⁴² », et que « c'est l'Arabie

³⁷ La motion présentée par la ministre Christine St-Pierre « condamne fermement la flagellation publique de M. Raif Badawi » et « demande aux gouvernements du Québec et du Canada de faire tout leur possible pour obtenir la libération de M. Badawi et lui permettre de rejoindre sa famille ».

³⁸ De la mi-janvier à la fin juin, la ministre St-Pierre a publié sur Twitter 46 messages portant sur l'affaire Badawi, ce qui en fait le dossier international le plus souvent abordé non seulement au cours de cette période, mais aussi depuis le début du mandat de Madame St-Pierre à la tête du MRIF, en avril 2014. À titre de comparaison, au cours de la même période — allant du 24 avril 2014 au 1er juillet 2015 —, la francophonie a été abordée 44 fois, et les enjeux environnementaux ont été soulevés quatre fois. De son côté, le MRIF a abordé les enjeux environnementaux 53 fois. Seuls les messages originaux ont été analysés; les « retweets » sont donc exclus du nombre puisque nous ne les considérons pas comme une initiative venant directement de la ministre.

³⁹ Lettre obtenue par l'auteur.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Marie-Michèle Sioui, « Raif Badawi: Québec exhorte Ottawa de changer de vitesse » *La Presse* (7 juin 2015) en ligne : <http://www.lapresse.ca/actualites/201506/07/01-4875976-raif-badawi-quebec-exhorte-ottawa-de-changer-de-vitesse.php>.

⁴² *Ibid.*

Saoudite qui ternit son image là-dedans⁴³ ». Tandis que Riyad utilisait les canaux diplomatiques traditionnels — et discrets — pour défendre ses intérêts, Québec exposait très publiquement sa position sur le sujet, notamment via les médias sociaux.

Dans ce cas, le gouvernement du Québec a non seulement exercé sa propre pression sur l'Arabie saoudite afin de défendre ses valeurs, mais il a aussi manifesté son insatisfaction par rapport aux actions du gouvernement fédéral. Par exemple, en octroyant à Raif Badawi un certificat de sélection pour motif humanitaire, la ministre québécoise de l'Immigration, Mme Kathleen Weil, a dit souhaiter « ardemment qu'il incitera le gouvernement canadien, dans la foulée d'une mobilisation généralisée à l'échelle mondiale, à intervenir sans délai auprès du gouvernement saoudien afin de libérer M. Badawi⁴⁴ ». À la même occasion, la ministre des Relations internationales, Christine St-Pierre, affirmait que « le temps est venu pour nous d'accentuer la pression diplomatique » et qu'elle souhaitait « voir le gouvernement canadien faire des gestes concrets⁴⁵ ». Ainsi, même si la ministre St-Pierre estime que, de façon générale, « la pratique internationale québécoise prouve qu'il est possible d'exprimer sa propre voix sans rien enlever au noyau scellé de la politique étrangère canadienne⁴⁶ », force est de constater qu'au-delà de sa capacité juridique — notamment pour octroyer un certificat de sélection pour motif humanitaire —, les nouvelles technologies permettent au Québec d'utiliser davantage que par le passé ses propres canaux de communication pour promouvoir et défendre ses intérêts à l'échelle internationale.

Dans ce contexte, la volonté maintes fois répétée du gouvernement fédéral que le Canada parle d'une seule voix sur la scène internationale semble plus utopique que jamais. Certes, les provinces ont toujours pu s'inscrire en faux contre le gouvernement fédéral, que l'on pense aux gouvernements du Parti québécois voulant l'indépendance du Québec ou encore au gouvernement libéral ontarien contre l'*Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA)* dans les années 1980. Mais aujourd'hui, les médias sociaux créent un contexte de circulation de l'information qui expose plus facilement que jamais les divergences nationales sur la scène internationale.

Par exemple, dans le dossier des changements climatiques, tandis que le gouvernement conservateur de Stephen Harper s'opposait à fixer un prix sur le carbone, le Québec affirmait haut et fort qu'il est essentiel d'imposer un prix sur les

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, communiqué, « Le gouvernement du Québec accélère les procédures d'immigration pour Raif Badawi » (12 juin 2015), en ligne : Portail Québec - Services Québec
<<http://www.fil-information.gouv.qc.ca/Pages/Article.aspx?idArticle=2306127125>>.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Christine St-Pierre, « Pérenniser l'objectif, moderniser les moyens », Colloque sur le cinquantième anniversaire de la Doctrine Gérin-Lajoie, présenté à l'École nationale d'administration publique, 27 mars 2015 [non publié] en ligne : Allocutions et discours officiels
<<http://www.mrif.gouv.qc.ca/fr/Ministere/Historique/Doctrine-Paul-Gerin-Lajoie/allocutions-discours-officiels/csp2015/>>.

émissions⁴⁷. Et alors que le Canada s'est retiré du *Protocole de Kyoto*⁴⁸, le Québec a adhéré à la coalition d'États fédérés et de régions signataires du *Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial* (« *Under 2 Memorandum of Understanding* »)⁴⁹, un pacte international alors signé par dix-huit États et provinces qui représentent quelque 130 millions de personnes dans neuf pays. Lors de la signature du protocole, le MRIF a écrit sur Twitter : « *Quebec wants to be part of the solution and sign ambitious climate deal #Under2MOU #CSOTA* », un message que le service de presse du gouverneur de la Californie a repris, faisant ainsi la promotion de la position du Québec auprès d'autres acteurs. Sans critiquer directement le gouvernement fédéral, les messages du Québec marquaient à gros trait sa divergence avec les conservateurs au pouvoir à Ottawa. Même si les relations entre le fédéral et les provinces se sont détériorées sous le gouvernement Harper⁵⁰, rien ne laisse présager une tendance à une plus grande discrétion des provinces sur la scène internationale au cours des prochaines années. Au contraire, dans un contexte technologique où l'information circule sans égard aux frontières, les intérêts des provinces seront vraisemblablement de plus en plus exposés au-delà de leur territoire et de leurs champs de compétence. Il suffit de penser aux divergences par rapport au plan de l'actuel gouvernement libéral fédéral de Justin Trudeau d'accueillir 25 000 réfugiés syriens, qui ont été abondamment relayées sur la place publique. En effet, tandis que le gouvernement fédéral travaillait à la logistique pour accueillir tous ces réfugiés avant la fin de l'année 2015, plusieurs villes et provinces ont manifesté leur inquiétude, voire leur opposition à un plan jugé trop rapide. Ce fut notamment le cas du Premier ministre de la Saskatchewan, Brad Wall, qui a publié sur Twitter et Facebook une lettre à l'attention du Premier ministre du Canada dans laquelle il demandait la suspension du plan fédéral⁵¹. Parallèlement, des pétitions pour et contre le plan d'accueil des réfugiés ont recueilli des dizaines de milliers de signatures⁵², contribuant aussi à exposer les divergences d'opinions. En définitive, même si toutes les provinces canadiennes étaient favorables à l'accueil de réfugiés, les opinions

⁴⁷ « Toute politique, pour être jugée crédible sur la scène internationale, doit inclure un signal de prix de carbone très fort et très nette », affirmait le premier ministre Philippe Couillard dans le cadre du Sommet des Amériques sur le climat, le 8 juillet 2015 à Toronto.

⁴⁸ *Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 11 décembre 1997, 2302 RTNU 148 (entrée en vigueur : 16 février 2005).

⁴⁹ Québec, Cabinet du premier ministre, *Protocole d'accord sur le leadership climatique mondial*, 2015.

⁵⁰ Stéphane Paquin, « The Provinces and Foreign Policy » dans Kim Richard Nossal et al, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, 4^e éd, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2015 à la p 329.

⁵¹ La lettre du premier ministre Brad Wall est disponible aux adresses suivantes : Brad Wall sur Twitter « Refugee initiative cannot be date/quota driven. Safety must be priority. Wrote to PM asking him to re-evaluate plan » (16 novembre 2015), en ligne : Brad Wall on Twitter <<https://twitter.com/PremierBradWall/status/666301501757763588>> ; Brad Wall sur Facebook (16 novembre 2015), en ligne : Brad Wall <<https://www.facebook.com/PremierBradWall/>>.

⁵² Les deux pétitions sont disponibles à ces adresses :

« Non à l'immigration des 25000 », en ligne :

<http://www.petitions24.net/non_a_limmigration_des_25000_refugies>

Avaaz.org Pétitions citoyennes, en ligne :

<https://secure.avaaz.org/fr/petition/OUI_aux_refugies_Syriens_au_Canada_larrivee_des_25_000_refugies_syriens_en_sol_canadien/>.

divergentes sur l'échéance ont été mises de l'avant dans certains articles publiés à l'extérieur du pays. Par exemple, une dépêche de l'agence Reuters ayant été reprises notamment dans le *Jerusalem Post* et le *Daily Star* au Liban titrait « *Canada provinces balk at Trudeau's Syrian refugee goal*⁵³ », et la situation canadienne a été évoquée dans plusieurs articles aux États-Unis, où il a été rapporté que les appréhensions canadiennes faisaient écho à celles exprimées par plus d'une douzaine de gouverneurs américains qui s'opposaient carrément ce que des réfugiés syriens s'établissent dans leurs États. Indirectement, les divergences sur le plan national — dans ce cas, davantage sur la forme que sur le fond — ont eu des échos sur la scène internationale.

À l'ère numérique, la projection des enjeux nationaux au-delà des frontières pose de nouveaux défis. Par exemple, dans la foulée des débats sur la charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité, dite charte des valeurs, proposée par le gouvernement péquiste de Pauline Marois, lorsque le chef du bureau de Québec du magazine *Maclean's*, Martin Patriquin, a critiqué le projet dans les pages du *New York Times*⁵⁴, les ministres Bernard Drainville et Jean-François Lisée lui ont tout simplement répondu dans le même journal⁵⁵. Mais lorsque de nombreux messages non seulement critiques mais irrespectueux ont été publiés sur certains comptes Facebook administrés par le gouvernement du Québec, dont, celui de la Délégation générale du Québec à New York, les responsables des représentations numériques touchés ont fait face à un nouveau défi. Ils ont alors dû choisir : supprimer des messages nuisibles à l'image du Québec sur des plateformes vouées à sa promotion — au risque de lancer un débat sur la censure — ou laisser les critiques circuler⁵⁶. Bien qu'il soit difficile d'évaluer les effets de ce genre de messages, il n'en demeure pas moins que cette affaire a entraîné des discussions au sein du ministère et a nécessité des ressources à l'extérieur des heures de travail pour gérer la « crise »⁵⁷. Cet épisode somme toute banal témoigne de la difficulté d'avoir une présence efficace sur les médias sociaux, où le contrôle de l'information est — au mieux — partiel.

Face à la grande popularité de Facebook, Twitter et autres plateformes

⁵³ Les articles publiés le 16 novembre 2015 sont disponibles à ces adresses : Rod Nickel et Kevin Dougherty, « Canada provinces balk at Trudeau's Syrian refugee goal », *The Daily Star* (16 novembre 2015) en ligne : The Daily Star <<http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2015/Nov-16/323326-canada-provinces-balk-at-trudeaus-syrian-refugee-goal.ashx>> et « Canada province balk at Trudeau's Syrian refugee goal » *The Jerusalem Post* (16 novembre 2015) en ligne : Jpost.com <<http://www.jpost.com/Breaking-News/Canada-provinces-balk-at-Trudeaus-Syrian-refugee-goal-434300>>.

⁵⁴ Martin Patriquin, « Quebec's Tea Party Moment », *The New York Times* (12 novembre 2013) en ligne : The New York Times <<http://www.nytimes.com/2013/11/13/opinion/quebecs-tea-party-moment.html>>.

⁵⁵ Bernard Drainville et Jean-François Lisée, « Jefferson in Quebec », *The New York Times* (18 novembre 2013) en ligne : The New York Times <<http://www.nytimes.com/2013/11/19/opinion/jefferson-in-quebec.html>>.

⁵⁶ Dans ce cas précis, un fonctionnaire a invité les internautes à publier leurs messages en lien avec une seule publication afin d'éviter que leurs propos s'insèrent dans des discussions sur des thèmes complètement différents, et qu'ils nuisent ainsi à l'image du Québec.

⁵⁷ Entrevues avec des fonctionnaires.

sociales, les gouvernements tentent de trouver leur place. Il y a quelques années, alors que le monde virtuel Second Life connaissait un certain engouement, une dizaine de gouvernements ont ouvert des ambassades sur cette plateforme en ligne. Le cas le plus documenté est celui de la Suède, dont l'ambassade virtuelle a été ouverte en 2007 puis fermée en 2012. Cette représentation numérique permettait, selon les responsables de la diplomatie publique suédoise, de fournir à faibles coûts des informations sur le pays, de même que de se familiariser avec les nouvelles technologies⁵⁸. Dans le cadre d'un autre projet, le gouvernement suédois invite ses citoyens à prendre les commandes du compte Twitter « @Sweden » afin de partager leurs idées et leurs histoires, et ainsi présenter le pays de différentes manières⁵⁹. De son côté, la Catalogne a mis en place un projet semblable⁶⁰ géré par le Conseil de diplomatie publique, un partenariat public-privé qui vise à favoriser les relations entre les Catalans et le reste du monde⁶¹. L'information générée par ces initiatives n'a certes pas le caractère institutionnel des communications faites par les diplomates de carrière, et d'aucuns pourraient remettre en question la pertinence de ces initiatives dans une perspective de diplomatie publique. Elles témoignent néanmoins de la volonté des gouvernements de faire circuler leurs valeurs et leurs intérêts sur les plateformes numériques. L'avenir nous dira, espérons-le, s'il s'agit d'initiatives efficaces. Entretemps, ces nouveaux instruments à la disposition des gouvernements pourraient bien avoir un tout autre intérêt.

IV. Les médias sociaux : un outil de collecte d'information

À ce jour, les gouvernements utilisent davantage les médias sociaux pour diffuser de l'information, et ne favorisent que peu l'interaction avec le public⁶². Or, la plus grande utilité des médias sociaux en diplomatie publique n'est peut-être pas leur capacité d'interagir avec un large auditoire, mais plutôt de collecter des informations, non seulement sur le public avec qui les gouvernements communiquent, mais aussi sur l'ensemble des citoyens qui peuvent avoir une incidence sur la réalisation des

⁵⁸ Stefan Geens, « Second House of Sweden 2007-2012 », (2007) en ligne : Word Press <<http://secondhouseofsweden.wordpress.com/2007/03/20/more-faqs-were-in-it-for-the-long-haul/>>.

⁵⁹ Voir le site « About curators of Sweden », en ligne : Curators of Sweden <<http://curatorsofsweden.com/about/>>. Le gouvernement suédois invite les étudiants étrangers à alimenter un blogue pendant leur séjour, ainsi qu'à diffuser des photos de leur expérience sur Instagram afin de promouvoir le pays. Voir aussi « The Student Blog », en ligne : Study in Sweden <<http://blogs.studyinsweden.se/>>.

⁶⁰ Le site @CatalanVoices est à l'adresse suivante : « Catalan Voices », en ligne : <<http://catalanvoices.com/>>.

⁶¹ Le Conseil de diplomatie publique de la Catalogne est à l'adresse qui suit. « Conseil de la diplomatie publique de Catalogne en ligne » : <<http://www.diplocat.cat/fr/>>.

⁶² Parmi les études de cas qui montrent que les gouvernements utilisent peu les médias sociaux pour interagir avec le public : Bjola, *supra* note 20 aux pp 1869-2253 ; OCDE, *Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers* (2014), Gouvernance publique, Document de travail n° 26 ; Tamara A Small, « e-Government in the Age of Social Media: An Analysis of the Canadian Government's Use of Twitter » (2012) 4 :3-4 *Policy and* aux pp 91-111 [Small].

objectifs de politique étrangère. Les outils numériques offrent en effet la possibilité de suivre, en temps réel, les discussions et les tendances qui ont cours sur les médias sociaux. Les diplomates peuvent ainsi, en théorie du moins, mieux comprendre le contexte global et s'intéresser plus précisément à des auditoires ciblés avant d'agir. Selon le département d'État américain, « *the most valuable component of new media for diplomats is not the ability to speak to new audiences, though that is important, it is the ability to listen to new audiences and better understand their views and values*⁶³ ». L'importance d'accentuer les efforts pour mieux comprendre à qui les diplomates américains s'adressent sur les médias sociaux fait par ailleurs partie des recommandations de l'Académie nationale des sciences, dans son rapport sur l'élaboration d'une diplomatie pour le 21^e siècle⁶⁴. La compréhension de l'auditoire permet, comme le suggère Nicholas Cull, de faire passer la diplomatie publique d'une logique de communication à une logique de collaboration avec ceux qui partagent les mêmes objectifs et qui peuvent influencer le public cible⁶⁵.

Les médias sociaux peuvent servir de terrain de collecte d'information selon les méthodes traditionnelles, que ce soit l'immersion, l'écoute passive ou autre. À l'image de l'anthropologue qui apprend sur une communauté en s'y imprégnant, les diplomates peuvent s'intéresser aux enjeux et intérêts de différents acteurs en les côtoyant sur les plateformes numériques. Ce travail d'écoute n'est pas particulièrement différent du travail traditionnel des diplomates produisant des fiches d'information à partir de leur expérience. Mais les médias sociaux permettent surtout la collecte massive d'informations, que ce soit pour rendre compte d'une révolte populaire, d'une épidémie ou d'une crise économique. Les logiciels permettent désormais de trouver rapidement et à peu de frais des corrélations et des tendances dans une mer de données non structurées⁶⁶. Certains programmes — comme ceux dévoilés par Edward Snowden — sont largement critiqués pour leur intrusion dans la vie privée, tandis que d'autres sont plus consensuels du fait qu'ils reposent sur des données anonymes et qu'ils visent un intérêt plus général, comme la prévention de maladies infectieuses. Si les services de renseignements vantent les mérites de la collecte massive de données, peu de résultats sont publics, ce qui rend difficile l'analyse de leur utilité en politique étrangère. Reste que les institutions publiques y recourent de plus en plus. Et comme les indicateurs générés par les médias sociaux sont définis par des entreprises privées — que ce soit celles qui gèrent les réseaux sociaux ou des firmes spécialisées —, elles exercent une influence réelle dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de la diplomatie numérique.

⁶³ Department of State, *The "Internet Moment" in Foreign Policy : 21st Century Statecraft*, 2015, en ligne : U.S. Department of State <<http://www.state.gov/statecraft/overview/>>.

⁶⁴ « Given the extent and importance of the endeavor and the steady expansion of activities, assessments of the composition of audiences, their reactions, and their impacts are overdue. » National Academy of Sciences, *Diplomacy for the 21st century: Embedding a culture of science and technology throughout the Department of State*, Washington, DC, National Academies Press, 2015 à la p 63.

⁶⁵ Nicholas J Cull, « WikiLeaks, public diplomacy 2.0 and the state of digital public diplomacy » (2011) 7:1 Place Branding and Public Diplomacy à la p 7.

⁶⁶ Viktor Mayer-Schönberger et Kenneth Cukier, *Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt, 2013 [Mayer-Schönberger].

V. L'influence des acteurs privés

La diplomatie numérique s'inscrit dans un nouveau contexte de relations de pouvoir créé par le cyberspace, développé et contrôlé en grande partie par des entreprises privées sur lesquelles les gouvernements n'ont qu'un contrôle limité⁶⁷. Différentes réglementations nationales et internationales permettent d'encadrer, par exemple, la gestion des données personnelles, et le cyberspace est partiellement gouverné par des institutions publiques⁶⁸. Mais du point de vue de la structure des médias sociaux et des conséquences sur les utilisateurs, les gouvernements sont à la merci des principaux architectes des plateformes numériques, que ce soit sur des enjeux techniques ou politiques. Du côté technique, par exemple, lorsque Facebook a annoncé le 21 avril 2015 des changements importants à son algorithme qui devaient faire baisser la visibilité des « pages » par rapport aux comptes personnels, les stratégies de communication des diplomates devaient s'y adapter⁶⁹. Du côté politique, lorsque Google a changé l'appellation « territoires palestiniens » pour « Palestine » dans ses services, même si le Ministère des Affaires étrangères d'Israël a affirmé que ce changement n'avait aucune signification diplomatique ou politique, il s'agissait néanmoins d'une activité qui s'inscrivait dans une certaine forme de diplomatie publique, du simple fait de son rayonnement dans l'espace public. « *Google's Palestinian Home Page Recognizes 'Palestine'* », pouvait-on lire dans le *New York Times*⁷⁰. Ce pouvoir d'influence dans le cyberspace peut aussi nuire aux entreprises, par exemple lorsque plusieurs compagnies américaines ont été associées aux programmes de surveillance de l'Agence nationale de la sécurité (NSA), dévoilés par Edward Snowden⁷¹, ou encore le cas emblématique du département de la Justice des États-Unis qui a demandé à Microsoft de lui remettre les courriels, hébergés en Irlande, d'un utilisateur soupçonné de trafic de drogue. Ce cas remet en question la capacité des utilisateurs de pouvoir protéger leur vie privée en ligne.

Plus largement, les entreprises privées conseillent et analysent l'utilisation des médias sociaux par les gouvernements, et influencent ainsi leurs stratégies

⁶⁷ Par exemple, le projet internet.org, qui vise à offrir Internet aux deux tiers de la population mondiale qui n'y a pas accès, est mené par Facebook et regroupe d'autres leaders dans le domaine technologique, de même que des organismes à but non lucratif et des communautés locales.

⁶⁸ À ce sujet, voir Joseph S Nye, *The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities*, Global Commission on Internet Governance, Paper Series no 1, 2014, disponible en ligne : CIGI <<https://www.cigionline.org/publications/regime-complex-managing-global-cyber-activities>>.

⁶⁹ Max Eulenstein et Lauren Scissor, *News Feed FYI: Balancing Content from Friends and Pages*, 21 avril 2015, en ligne : Facebook <<http://media.fb.com/2015/04/21/news-feed-fyi-balancing-content-from-friends-and-pages/>>.

⁷⁰ Jodi Rudoren, « Google's Palestinian Home Page Recognizes 'Palestine' », *The New York Times* (3 mai 2013) A9 en ligne : *The New York Times* <<http://www.nytimes.com/2013/05/04/world/middleeast/googles-palestinian-home-page-recognizes-palestine.html>>.

⁷¹ Claire Cain Miller, « Revelations of N.S.A. Spying Cost U.S. Tech Companies », *The New York Times* (22 mars 2014) A1 en ligne : *The New York Times* <<http://www.nytimes.com/2014/03/22/business/fallout-from-snowden-hurting-bottom-line-of-tech-companies.html>>.

numériques. Il va sans dire que les entreprises qui gèrent ou analysent les médias sociaux ont tout intérêt à promouvoir la diplomatie numérique puisque les relations entre gouvernements et citoyens deviennent, sur les plateformes numériques, une source de revenus, que ce soit par l'achat de publicité de la part des gouvernements, ou plus largement de la présence d'utilisateurs, qui sont autant de consommateurs potentiels pour les annonceurs. Mais au-delà de cette relation d'affaires, les indicateurs que ces entreprises ont développés au cours des dernières années jettent les bases de ce qui est considéré comme une utilisation efficace des médias sociaux. Par exemple, la firme de relations publiques Burson-Marsteller produit un rapport touffu sur la « *twiplomacy* », cité dans plusieurs publications gouvernementales non seulement par rapport aux efforts déployés par les gouvernements pour être présents sur les médias sociaux, mais aussi pour évaluer leur performance. L'Agence France-Presse (AFP) a proposé en juin 2012 le « *e-diplomacy Hub* », une application « qui mesure et visualise en temps réel l'influence induite dans les rapports internationaux par les acteurs publics de la diplomatie sur Twitter⁷² ». Pourtant, une étude comparée de l'influence d'utilisateurs de Twitter selon les outils de l'AFP (« *eDiplomacy Hub* »), d'Edelman (« *TweetLevel* ») et Klout montre que malgré un portait général semblable qui s'explique par un petit nombre d'utilisateurs qui se démarquent très clairement sur les réseaux sociaux, des différences importantes existent entre les scores des différents outils⁷³. En dépit de mesures peu révélatrices et de leur pérennité incertaine, de nombreuses institutions publiques — souvent considérées inefficaces pour utiliser les données⁷⁴ — ont recours à ce genre de services⁷⁵. Hélas, « *it can very easily become buying in experts whose past, present or likely future careers depend on the corporations who have patented the technologies*⁷⁶ ». Dans le cas du Québec, le rapport « Le Québec dans le monde » de la firme Influence communication est consulté par le Ministère des Relations internationales pour analyser les initiatives de diplomatie publique⁷⁷.

⁷² Le site The e-Diplomacy Hub est à l'adresse suivante : <<https://www.afp.com/fr/bloc-ediplomacy-home-page>>.

⁷³ Andres Sandre, « eDiplomacy: influence in the Arab world in the Twitter age » *Diplo* (28 août 2012) en ligne : Diplomacy.edu <<http://www.diplomacy.edu/blog/ediplomacy-influence-arab-world-twitter-age/>>.

⁷⁴ Mayer-Schönberger *supra* note 66 à la p 116.

⁷⁵ Arthur Mickoleit, « Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers », document de travail de l'OCDE, Gouvernance publique, no 26, 2014 [Mickoleit] ; Neil Williams, « Template Twitter Strategy for Government Departments » (2009), en ligne : Scribd <<http://fr.scribd.com/doc/17313280/Template-Twitter-Strategy-for-Government-Departments>> [Williams].

⁷⁶ Christopher Pollitt, « Future Trends in European Public Administration and Management : an Outside-in Perspective » (2014), en ligne : COCOPS Report Work Package 8 <<http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>> à la p 20.

⁷⁷ Entrevues avec des fonctionnaires.

VI. « (D)évaluer » la diplomatie publique à l'ère numérique

Le plan stratégique 2014-2018 du Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec (MRIF) est basé sur des indicateurs et des cibles. Par exemple, la diplomatie d'influence est notamment basée sur un minimum annuel de 750 rencontres avec des personnalités influentes et de 800 activités en lien avec le positionnement stratégique. Fort est à parier que la stratégie numérique aura, elle aussi, des objectifs mesurables. Il nous semble donc important de comprendre les limites de l'évaluation de la diplomatie publique⁷⁸. À ce sujet, l'exemple américain est particulièrement révélateur. Au fil du temps, les fonctionnaires américains n'ont pas manqué d'imagination pour évaluer les effets de la diplomatie publique. Ils ont mesuré la longueur des textes portant sur la politique étrangère, calculé le nombre d'heures de programmation de la radio Voice of America, et même fait le décompte du nombre d'expositions à des contenus américains, avec le résultat pour le moins absurde qu'une journée de bourse Fulbright avait la même valeur que la visite d'un événement artistique⁷⁹. Au début des années soixante, pressé par le Congrès américain de lui fournir des preuves de l'efficacité de la diplomatie publique, le nouveau directeur de l'Agence d'information des États-Unis (USIA) a répondu : « *We cannot judge our successes by sales... No cash register rings when a man changes his mind*⁸⁰ ». Autrement dit, pour reprendre les propos d'Albert Einstein, ce qui compte ne peut pas toujours être compté, et ce qui peut être compté ne compte pas forcément.

En dépit de la création d'un bureau responsable des évaluations de la diplomatie publique américaine en 1992, la Commission consultative sur la diplomatie publique a continué de soutenir que les activités étaient mal évaluées, et le Government Accountability Office (GAO) écrivait en 1996 que le United States

⁷⁸ Dans certains cas, les objectifs de la diplomatie publique n'ont que peu à voir avec la politique étrangère. Dans son rapport sur l'évaluation du Programme de diplomatie ouverte du ministère des Affaires étrangères du Canada (AEC) de 1998 à 2005, le Bureau de l'inspecteur général écrit qu'« [e]n 1998, AEC a créé le Programme de diplomatie ouverte (PDO) avec l'objectif d'utiliser la plate-forme internationale pour promouvoir l'unité canadienne. Le programme était conçu comme un projet pilote à court terme destiné à renforcer l'identité des Canadiens et leur attachement envers leur pays, à projeter l'image du Canada à l'étranger et à sensibiliser les Canadiens. » (Canada, Affaires étrangères, *Évaluation du Programme de diplomatie ouverte de Affaires étrangères Canada*, Bureau de l'inspecteur général, juillet 2006, à la p i). Le rapport ajoute que le programme « a atteint son objectif global portant principalement sur la « cohésion sociale » et sur « l'attachement et le sentiment d'appartenance au Canada » (voir *Ibid*, à la p ii) et que ce « projet pilote était une réponse appropriée aux problèmes soulevés dans le contexte de 1998 » (voir *Ibid*, à la p iii). La projection des valeurs et de la culture canadiennes, l'un des trois piliers de la politique étrangère du Canada, visait donc essentiellement les Canadiens eux-mêmes. Il pourrait néanmoins être soutenu qu'à terme, ces initiatives ont contribué à la politique étrangère canadienne, en ce sens où « [f]oreign policy is not just about what diplomats say and soldiers do : It is also about the example a country sets » (Richard N Haass, *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*, New York, Basic Books, 2013, à la p 8).

⁷⁹ Nicholas J Cull, « Evaluation and the History of U.S. Public Diplomacy » dans William J Hybl, Sim Farar, et Lyndon L Olson, dir, *Data-Driven Public Diplomacy: Progress Towards Measuring the Impact of Public Diplomacy and International Broadcasting Activities*, United States Advisory Commission on Public Diplomacy, 2014 aux pp 7-13 [Cull, « Evaluation »].

⁸⁰ Alexander Kendrick, *Prime Time: The Life of Edward R. Murrow*, Boston, Little Brown and Co., 1969.

Information Agency (USIA) consacrait peu de ressources à l'évaluation de l'efficacité de ses programmes d'échange et que ses évaluations ne mesuraient pas l'utilité des programmes pour atteindre les objectifs de politique étrangère⁸¹. Le même rapport ajoutait que selon le bureau d'évaluation des politiques de l'USIA, de nouveaux critères et une meilleure méthodologie étaient alors en développement. Sans évoquer d'aucune manière les éventuels critères ni en proposer d'autres, le GAO avait suffisamment confiance que les effets de la diplomatie publique puissent se mesurer pour écrire que son efficacité pourrait être un critère sur lequel les compressions seraient basées⁸². Mais à ce jour, Nicholas J. Cull affirme que l'évaluation de la diplomatie publique a généralement été utilisée comme un moyen de faire des modifications sommaires ou de justifier ce qui était déjà fait, et non pour prendre des décisions difficiles entre plusieurs programmes⁸³. Or, en dépit de toutes les critiques des dernières décennies⁸⁴, Cull estime que « *the new tools of social media make new kinds of evaluation possible even as the communication environment requires an ever more nuanced approach for an ever more savvy audience*⁸⁵ ». Certes, les nouvelles technologies de l'information et de la communication favorisent la mise en données (datafication) du monde et permettent de générer une multitude d'indicateurs, offrant ainsi de nouvelles avenues d'évaluation des politiques publiques⁸⁶. La capacité de collecter et d'analyser rapidement et à peu de frais une quantité quasi infinie d'informations — dont les activités sur les réseaux sociaux — permet de découvrir des corrélations et de trouver des liens à partir des données massives (« *big data* »)⁸⁷, pour éventuellement s'intéresser à la causalité. Mais dans le cas de la diplomatie publique, ce lien de cause à effet a toujours été difficile à établir puisque l'influence

⁸¹ É-U, General Accounting Office, *US Information Agency: Report for Addressing Possible Budget Reductions*, (GAO/NSIAD-96-179), Washington DC, US Government Printing Office, 1996 aux pp 38-39.

⁸² *Ibid* à la p 39.

⁸³ Cull, « Evaluation », *supra* note 79 à la p 12.

⁸⁴ Les critiques ne visent pas seulement les États-Unis. Au Canada, le Cadre de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats a permis de compter les conférences organisées et les articles publiés, mais « en se concentrant exclusivement sur des indicateurs quantitatifs de fonctionnement (*outputs*), cette méthode occulte entièrement l'analyse en termes de résultats (*outcomes*) », voir Pierre Pahlavi, « La diplomatie publique du Canada: Virage ou figure de style? » (2007) 14:1 Canadian Foreign Policy Journal à la p 20.

⁸⁵ Cull, « Evaluation » *supra* note 79 à la p 12.

⁸⁶ Amanda Clarke et Helen Margetts, « Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform » (2014) 6:4 Policy and Internet 393 [Clarke, « Governments »].

⁸⁷ Les données massives sont souvent comprises sur trois dimensions : volume, vitesse et variété. Ces trois « V » viennent d'un rapport publié en 2001 par le cabinet de recherche Gartner (alors META Group), disponible en ligne à l'adresse suivante : Doug Laney, « 3D Data Management : Controlling Data Volume, Velocity and Variety » (6 février 2001), en ligne : Gartner <<http://blogs.gartner.com/doug-laney/files/2012/01/ad949-3D-Data-Management-Controlling-Data-Volume-Velocity-and-Variety.pdf>>. Même si un jeu de données peut, à lui seul, ne pas être « massif », les publications sur les données massives ne font généralement pas la différence entre les différents types de données numériques — lesquelles représentent 98% de toutes les informations existantes, voir Mayer-Schönberger *supra* note 66.

est difficile à mesurer⁸⁸. Pourtant, comme nous l'avons souligné précédemment, les gouvernements ont recours aux indicateurs générés par les NTIC dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de politiques publiques. Ainsi, même si les données massives transforment la manière dont nous vivons, travaillons et pensons⁸⁹, leur contribution quant à l'évaluation de la diplomatie publique demeure, à notre avis, limitée. Non seulement parce que les données massives améliorent surtout les analyses descriptives — par opposition aux analyses causales⁹⁰ —, mais surtout parce que les indicateurs qu'elles créent ne sont pas, à ce jour, particulièrement révélateurs. Que l'on compte des poignées de main ou des « retweets », il nous semble hasardeux d'établir un lien entre les activités de diplomatie numérique et l'atteinte des objectifs de politique étrangère. En outre, bien que les interactions sur les médias sociaux soient souvent perçues comme des formes de participation citoyenne, les « retweets » sont faits pour plusieurs raisons, allant de l'autopromotion à la sauvegarde d'un message à lire plus tard⁹¹, et en 2011, les « retweets » des trois quarts des messages du gouvernement du Canada venaient d'autres ministères⁹². Il faut donc s'intéresser aux données générées par l'utilisation des réseaux sociaux de manière beaucoup plus fine que ce qui est généralement rapporté dans les analyses quantitatives à ce sujet.

Peu importe le jugement à l'égard des médias sociaux, leur utilisation dans les ministères a une incidence réelle sur le travail des fonctionnaires. Dans certains cas, le simple fait d'y recourir semble plus important que le résultat. Par exemple, des fonctionnaires canadiens en manque d'inspiration reprennent des messages d'autres ministères pour éviter qu'un compte Twitter soit inactif trop longtemps⁹³, et le gouvernement britannique a rédigé un rapport suggérant aux ministères d'envoyer un minimum de deux et un maximum de dix « tweets » par jour de travail⁹⁴. Pourtant, il n'y aurait pas de corrélation entre la fréquence des publications et la popularité d'une institution publique⁹⁵. Quant à la valeur d'être suivi par un grand nombre d'utilisateurs, un rapport de l'inspecteur général des États-Unis soulignait en 2013 qu'il est désormais convenu que l'augmentation du nombre d'abonnés à un compte Facebook ou Twitter ne se traduit pas nécessairement par une plus grande

⁸⁸ Pierre C Pahlavi, « Evaluating Public Diplomacy Programs » (2007) 2:3 *The Hague Journal of Diplomacy* 255.

⁸⁹ John Podesta, « Report of the Presidential Big Data and Privacy Working Group » (1^{er} mai 2014), en ligne : The White House <<http://www.whitehouse.gov/blog/2014/05/01/findings-big-data-and-privacy-working-group-review>> à la p 2 ; Mayer-Schönberger *supra* note 66 à la p 190.

⁹⁰ Anant Gupta, « Making Big Data Something More than the “Next Big Thing” », dans Beñat Bilbao-Osorio, Soumitra Dutta et Bruno Lanvin, dir, *The Global Information Technology Report 2014 Rewards and Risks of Big Data*, Forum économique mondial et INSEAD, 2014 à la p 87.

⁹¹ Danah Boyd, Scott Golder et Gilad Lotan, « Tweet, Tweet, Retweet: Conversational Aspects of Retweeting on Twitter », Hawaii International Conference on Social Systems (HICSS-43), IEEE, Kauai, 2010.

⁹² Small, *supra* note 62.

⁹³ Dean Beeby, « Les tweets d'Industrie Canada mûrement étudiés », *La Presse canadienne* (2 février 2014) en ligne : La Presse canadienne <<http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2014/02/02/002-industrie-canada-protocole-12-etapes-controle-messages-twitter.shtml>>.

⁹⁴ Williams, *supra* note 75 à la p 5.

⁹⁵ Mickoleit, *supra* note 75 à la p 22.

participation du public cible⁹⁶. Il ajoutait que l'engagement, mesuré par les mentions « J'aime » ou les partages de contenu, est un moyen et non un objectif de la diplomatie publique, et que par conséquent, il serait pertinent de cibler plus précisément le public à joindre. Le rapport ne remettait toutefois pas en question l'utilisation des indicateurs d'engagement. Il y avait même recours pour présenter ce qu'il considérait comme le succès limité des 630 000 dollars américains dépensés en publicité pour augmenter la visibilité des pages Facebook du département d'État américain lors du printemps arabe, du fait que seulement 2% des utilisateurs ayant vu les contenus avaient cliqué sur le bouton « J'aime » ou partagé les publications⁹⁷. Il semble pourtant tomber sous le sens qu'un gouvernement communique sur les médias sociaux pour se faire comprendre, et non pour se faire « aimer », et que la nature des messages peut rebuter des utilisateurs à s'associer publiquement à une institution publique, que ce soit en partageant, en commentant ou en apposant une mention « J'aime » à une publication. On peut penser qu'un Iranien qui « aime » le département d'État américain puisse craindre des représailles, tout comme un Ukrainien dans une région prorusse qui louerait le président de son pays, ou encore un Afghan qui vanterait les politiques américaines tout en côtoyant des talibans. En outre, l'interprétation des mentions « J'aime » du rapport de l'inspecteur général américain ne s'est pas limitée à quelques fonctionnaires; dans le *Washington Post*, on pouvait alors lire que « *the episode illustrates the difficulties that the U.S. government has long faced in trying to sway public opinion abroad*⁹⁸ ». Ainsi, même si les indicateurs utilisés en disent bien peu sur les effets réels de cette campagne de diplomatie publique sur Facebook, un simple ratio clic/affichage venait de discréditer l'initiative.

Plusieurs autres études utilisent les indicateurs générés par les médias sociaux. Un document de travail de l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) publié en décembre 2014 s'intéresse au nombre d'abonnés sur Twitter en lien avec la population d'un pays. La mesure en dit peu sur la diplomatie publique, et encore moins sur son efficacité, son efficience et sa performance. La même étude indique par ailleurs que davantage d'études qualitatives — comme des études de cas — sont nécessaires pour évaluer la pénétration et la perception de l'utilisation institutionnelle des médias sociaux⁹⁹. Un groupe de chercheurs a réalisé ce genre d'étude pour évaluer les discussions sur le web en marge du discours du président américain Barack Obama au Caire, en juin 2009. Le département d'État avait alors déployé une équipe de « diplomates numériques » pour échanger sur différents sites web avec des citoyens du monde arabe afin de redorer

⁹⁶ É-U, Office of Inspector General, *Inspection of the Bureau of International Information Programs*, US Department of State and the Broadcasting Board of Governors, (mai 2013) à la p 21.

⁹⁷ *Ibid* à la p 21.

⁹⁸ Philip Rucker, « Obama's officials to revamp digital diplomacy at State Department », *The Washington Post*, (19 septembre 2013) en ligne : http://www.washingtonpost.com/politics/obamas-digital-guru-to-revamp-digital-diplomacy-at-state-department/2013/09/19/9dec2e5e-212c-11e3-b73c-aab60bf735d0_story.html >.

⁹⁹ Mickoleit, *supra* note 75 à la p 5.

l'image des États-Unis dans cette région. L'analyse des discussions indique que moins de 5% des messages étaient positifs à l'égard de la politique étrangère américaine, et que plus des deux tiers étaient négatifs. La participation de diplomates américains aux échanges était elle-même perçue négativement dans 80% des messages qui abordaient cette question, et la perception de la politique étrangère américaine devenait de plus en plus négative au fil de l'intervention des diplomates¹⁰⁰. A priori, l'étude laisse croire que l'initiative a été contreproductive. Mais les réponses négatives pourraient être interprétées comme un intérêt envers la politique étrangère américaine, et il est possible que ceux qui avaient une perception positive ne soient pas intervenus par crainte de partager une opinion minoritaire — selon la théorie de la spirale du silence¹⁰¹. En outre, rien ne permet d'évaluer l'effet des discussions sur les lecteurs passifs — qui lisent les discussions sans y participer.

Quant au peu d'interactions des gouvernements évoquées dans différentes études¹⁰², il nous semble prématuré d'en déduire que les citoyens n'ont pas l'oreille de leurs institutions publiques. Par exemple, même si les comptes officiels des ministères servent souvent à diffuser de l'information dans un mode unidirectionnel, plusieurs diplomates interagissent avec leurs comptes personnels, dans leurs propres réseaux. Ainsi, l'analyse de l'utilisation des médias sociaux par l'ensemble des fonctionnaires donnerait, selon nous, un meilleur portrait des activités de diplomatie publique. À notre connaissance, peu d'études s'intéressent au réseau d'acteurs qui participent à la mise en œuvre de la diplomatie publique. Le rapport de la Commission consultative américaine sur la diplomatie publique publié en 2014, qui porte spécifiquement sur les moyens de mesurer les effets de la diplomatie publique à l'ère des médias sociaux et autres technologies numériques, s'est concentré sur les activités du département d'État. Une étude comparée des activités des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne sur le réseau social chinois Weibo ne s'intéresse qu'aux ambassades américaines et japonaises, et à la délégation de l'UE¹⁰³. Une analyse de la manière dont les États-Unis se projettent sur les médias sociaux se concentre sur les publications anglophones du département d'État sur deux comptes — l'un sur Twitter et l'autre sur Facebook¹⁰⁴ —, laissant ainsi de côté un millier de comptes sur les réseaux sociaux qui sont aussi gérés par le département d'État. Pourtant, le secrétaire d'État, les ambassadeurs et autres représentants de l'État sont généralement plus populaires que les institutions qu'ils représentent¹⁰⁵. Ainsi, si les

¹⁰⁰ Lina Khatib, William Dutton et Michael Thelwall, « Public Diplomacy 2.0: A Case Study of the US Digital Outreach Team » (2012) 66 : 3 *The Middle East Journal* 453.

¹⁰¹ Elisabeth Noelle-Neumann, « The spiral of silence: a theory of public opinion » (1974) 24 *Journal of Communication* 43.

¹⁰² Mickoleit *supra* note 75 ; Small, *supra* note 62.

¹⁰³ Bjola *supra* note 20 à la p 1869.

¹⁰⁴ Ilan Manor et Elad Segev, « America's Selfie - How the US Portrays Itself on its Social Media Accounts », dans Corneliu Bjola et Marcus Holmes, dir, *Digital Diplomacy: Theory and Practice*, New York, Routledge, 2015 à la p 2255.

¹⁰⁵ Les comptes Twitter des chefs d'État et de gouvernement étaient en moyenne quatre fois plus populaires que ceux de leurs institutions, selon les données disponibles pour une centaine de pays, voir Mickoleit, *supra* note 75 à la p 20.

médias sociaux offrent effectivement de nouvelles possibilités d'évaluation¹⁰⁶, il nous semble important de considérer la diplomatie numérique à partir des activités de l'ensemble d'un réseau, sans quoi l'analyse nous apparaît peu représentative. Par exemple, les activités liées à la stratégie culturelle du Québec, qui relève du Ministère de la Culture et des Communications et qui vise à assurer « la vitalité de la culture québécoise et la fera rayonner sur les marchés locaux, nationaux et internationaux¹⁰⁷ », pourraient tout autant faire partie de l'analyse de la diplomatie numérique du Québec que les messages publiés par les diplomates québécois.

Depuis un demi-siècle, le Québec a développé ses relations internationales sur une thèse juridique constante, soit sa capacité de conclure ses propres ententes dans ses champs de compétence. Le contexte international et les moyens pour y parvenir, eux, ont évolué. Les gouvernements doivent défendre et promouvoir leurs intérêts auprès d'un plus grand nombre d'acteurs qui participent aux relations internationales à travers des moyens de communication qui favorisent la décentralisation de l'information et, par extension, la diffusion de la capacité d'influence. Même si le Ministère des Relations internationales et de la Francophonie estime qu'« [a]ucun autre État fédéré n'est doté de la capacité d'action et de rayonnement que nous procure notre réseau de représentations à l'étranger¹⁰⁸ », le Québec ne saurait se rabattre sur ses canaux de communication traditionnels pour défendre et promouvoir ses intérêts à l'ère numérique.

Dans le cadre de cet article, nous avons suggéré que la stratégie diplomatique du Québec devra considérer les avancées technologiques dans une perspective beaucoup plus large que leur seule utilité à des fins d'influence directe sur les opinions publiques. En effet, nous avons suggéré que les médias sociaux peuvent être un instrument d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation de la diplomatie publique. Ils permettent de collecter une grande quantité d'information qui peut orienter l'élaboration des politiques. Ils sont utiles pour diffuser de l'information à la fois à un auditoire plus large et plus précis. Ils peuvent servir d'indicateurs pour évaluer le contenu de la diplomatie publique, sa portée et les réactions qu'elle suscite. Mais les médias sociaux représentent un terrain sinon miné, du moins glissant pour les représentants de l'État. Pour les administrations publiques habituées à des activités organisées selon une structure hiérarchique et qui répondent autant que possible à des objectifs mesurables, les médias sociaux — et l'ensemble des nouvelles technologies

¹⁰⁶ Clarke, « Governments », *supra* note 86 ; Cull, « Evaluation », *supra* note 79 à la p 7.

¹⁰⁷ Ministère de la Culture et des Communications du Québec, *Plan culturel numérique*, 2015, disponible en ligne : Plan culturel et numérique du Québec <<http://culturenumerique.mcc.gouv.qc.ca/a-propos/>>.

¹⁰⁸ Ministère des Relations internationales et de la Francophonie, *Plan stratégique 2014-2018*, 2014 à la p 4.

de l'information et de la communication desquelles ils font partie — entraînent des changements importants. Plus qu'un simple passage d'une plateforme à une autre, le recours aux médias sociaux doit s'arrimer à une tout autre logique de circulation de l'information. Ainsi, même si les diplomates devront vraisemblablement continuer à s'en remettre aux entreprises qui gèrent les plateformes numériques et qui en analysent les contenus, une meilleure expertise au sein de l'appareil étatique permettrait de mieux arrimer les activités de diplomatie numérique aux objectifs de politique étrangère. Les diplomates n'ont pas besoin d'être technophiles, mais ils doivent au moins comprendre l'univers numérique au sein duquel ils évoluent.