

FLORENT BLANC, SÉBASTIEN LOISEL
ET AMANDINE SCHERRER

Politique étrangère et opinions publiques : les stratégies gouvernementales d'influence et de contrôle de l'opinion publique à l'épreuve de son internationalisation

Introduction

LONGTEMPS APPRÉHENDÉE COMME IRRESPONSABLE, changeante, mal informée et émotive, l'opinion publique était jugée inapte à participer à la gestion des affaires publiques et de la politique étrangère¹. Ce n'est qu'à partir des années 1950, sous l'influence de certains courants dans la sociologie politique américaine, que l'opinion publique a été progressivement identifiée – et parfois légitimée – comme un facteur entrant dans le processus de prise de décision politique². Les concepts de *responsiveness* et de congruence ont permis par la suite d'analyser dans quelle mesure et selon quels critères les décisions du gouvernement et les préférences politiques exprimées par les citoyens coïncident³. La littérature sur l'opinion publique demeure néanmoins divisée quant aux modalités de l'interaction entre les différentes composantes de l'opinion publique (catégorie sociale, degré d'information, niveau d'éducation, positionnement politique...) et leurs relations avec les décideurs politiques. Selon les auteurs, la prise

-
1. Voir Walter Lippman, *Public Opinion*, New York, Harcourt, Brace and Co, 1922. Pour une version plus récente de cet argument, voir les travaux de Susan Herbst, notamment *Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process*, Chicago, Chicago University Press, 1996.
 2. Voir les travaux de Ben Page, notamment *The Rational Public: Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences*, Chicago, Chicago University Press, 1992.
 3. Voir Ben Page et Robert Shapiro, « Effects of Public Opinion on Policy », *American Political Science Review*, 77, 1983, p. 175-190.

en compte de l'opinion publique par les décideurs politiques est variable, tendant alors à rendre plus compliquées les études en termes d'analyse d'influence. L'adoption d'une stratégie de « passage en force » traduit bien souvent une tentative, parfois désespérée, de ralliement de l'opinion publique en faveur de ses choix politiques, comme l'a illustré l'attitude du gouvernement britannique durant la crise irakienne. L'opinion a donc une importance significative, même si celle-ci n'est pas toujours déterminante. À l'inverse, une convergence de vue entre un gouvernement et son opinion publique peut être le fait d'une bonne politique de communication gouvernementale autant que de l'influence de l'opinion publique sur les décisions de politique étrangère.

Plutôt que de chercher à identifier les facteurs qui déterminent la vulnérabilité des gouvernements face à leur opinion nationale, il nous a paru intéressant de déplacer la question et de s'interroger sur les stratégies qu'ils mettent en œuvre pour établir une véritable gestion de leur opinion publique. Les pratiques gouvernementales dans ce domaine sont avant tout un indice de l'importance qu'accordent les leaders politiques à l'opinion publique comme contrainte en politique étrangère ou ressource de puissance sur la scène internationale. Les commandes de sondages, les revues de presse et la surveillance des manifestations traduisent le besoin des gouvernements de s'informer en permanence de l'état de l'opinion. L'influence grandissante d'experts de la communication dans le domaine de la politique étrangère témoigne dans le même temps d'un travail d'information et d'explication visant à orienter les préférences de l'opinion publique afin de valider certains choix, de tester des options ou de renforcer la popularité d'un gouvernement. L'étude de la gestion gouvernementale de l'opinion publique permet de faire apparaître les mécanismes, les raisonnements et les calculs stratégiques qui caractérisent et constituent les dispositifs mis en œuvre pour percevoir l'opinion publique. Ce faisant, nous tâcherons de prendre une certaine distance avec les travaux qui cherchent à démontrer que les gouvernements suivent les préférences de l'opinion publique⁴ ou qu'ils en sont par définition

4. Voir ici les travaux sur la notion de *responsiveness*, notamment Robert S. Erikson, Michael Mackuen et James A. Stimson *The Macro Polity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. Cet ouvrage, très controversé, tente de développer un modèle macro-économique dont les conclusions permettent à ses auteurs d'affirmer que les gouvernements suivent en permanence les préférences politiques exprimées par l'opinion publique.

affranchis⁵. Nous renoncerons également à prendre position sur la désirabilité d'une influence de l'opinion dans les processus de prise de décision en politique étrangère.

Cette approche nous permettra par contre de montrer comment ces stratégies de gestion de l'opinion publique permettent aux gouvernements d'influencer et de contrôler leur opinion publique, dans la lignée de certains travaux sur la manipulation⁶ ou l'éducation⁷ de l'opinion publique par ses dirigeants, mais aussi en référence aux récentes études sur l'État communiquant développées en France⁸. Elle permettra également de mettre en évidence comment ces mêmes stratégies exposent les gouvernements à d'importants risques politiques autant qu'elles leur permettent de rallier son soutien ou d'accroître leur popularité. En justifiant certaines de leurs décisions diplomatiques en référence à l'état de leur opinion, ils légitiment d'une part son intrusion dans un domaine jusqu'alors largement confiné aux tractations secrètes entre chancelleries. Les gouvernements se retrouvent parfois dépossédés de leur monopole à distinguer politique intérieure et politique étrangère. D'autre part, la circulation de l'information à l'échelle mondiale et la multiplication des acteurs transnationaux limitent leur capacité à circonscrire le débat et à en contrôler l'information. Dans un nombre croissant de domaines tels la défense, les questions environnementales ou encore la gestion des flux migratoires, les gouvernants sont amenés à tenir compte d'une opinion publique qui n'est plus limitée à la sphère du national.

En étudiant les pratiques gouvernementales françaises et britanniques depuis la fin de la guerre froide, nous montrerons de quelle manière les gouvernements prennent la mesure de l'évolution

-
5. Voir l'ouvrage de Lawrence Jacobs et Robert Shapiro, *Politicians Don't Pander*, Chicago, University of Chicago Press, 2000. En introduisant ici la notion de *crafted talks*, les auteurs insistent sur la manière dont les élites et les dirigeants se servent des sondages pour déterminer la manière de présenter les réformes politiques qu'ils souhaitent introduire afin de rallier l'opinion publique à leur cause.
 6. Sur l'aspect manipulateur du contrôle de l'information par les dirigeants, voir Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, et David Wise, *The Politics of Lying*, New York, Vintage Books, 1973.
 7. Voir les œuvres de John Stuart Mill, *Consideration on Representative Government*, Chicago, Henry Regnery, 1962 (édition originale de 1861) ; voir aussi V. O. Key, *Public Opinion and American Democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1961.
 8. Voir Caroline Ollivier-Yaniv, *L'État communicant*, Paris, PUF, 2000, et Michel Le Net, *Communication publique. Pratique des campagnes d'information*, Paris, Les Études de la Documentation Française, 1993.

de l'état de leur opinion sur les questions de politique étrangère. Nous décrirons ensuite les deux stratégies d'influence et de contrôle qu'ils mettent en œuvre pour circonscrire et orienter le débat public en matière de politique étrangère, ainsi que les limites et les risques qui leur sont inhérents. Nous montrerons enfin comment l'internationalisation croissante des courants d'opinion restreint davantage encore la marge de manœuvre des gouvernements dans ce domaine et suscite de nouvelles formes de coopération intergouvernementale.

La mise en place de dispositifs gouvernementaux d'information et de communication vis-à-vis de l'opinion publique en politique étrangère

Les dispositifs de captation et de communication qui ont été mis en place et récemment renforcés par les gouvernements témoignent de leur intérêt pour l'opinion publique nationale et parfois pour des opinions publiques étrangères. Inséparables des évolutions de la communication d'État qui ont fait récemment l'objet de plusieurs études⁹, ces dispositifs ont exercé en retour un impact profond sur les pratiques diplomatiques des gouvernements, notamment en France et au Grande-Bretagne.

Les évolutions récentes des pratiques de communication en politique étrangère

Les pratiques gouvernementales vis-à-vis de l'opinion publique dans le domaine des Affaires étrangères sont tributaires de développements dans la communication d'État qu'elles ont historiquement souvent anticipés ou stimulés. En France, le « Service des communications » du ministère des Affaires étrangères, qui existait déjà avant la première guerre, prit de l'importance dans les années 1930 sous le nom de Service d'information et de presse. Plus encore, l'invention de la propagande et de la guerre psychologique au début du siècle dernier est souvent perçue comme l'origine lointaine, dans

9. Outre l'ouvrage de Caroline Ollivier-Yaniv déjà cité, on peut consulter Didier Georgakakis, *La République contre la propagande. Aux origines perdues de la communication d'État en France (1917-1940)*, Paris, Economica, 2004.

certains cas refoulée, de la communication politique actuelle¹⁰. Et c'est un diplomate, Jean Giraudoux, qui fut nommé en 1939 à la tête du premier service de communication étatique centralisé en France, le Commissariat général à l'information¹¹. Les ministères des Affaires étrangères et de la défense ont donc longtemps conservé une prééminence dans le domaine du suivi et de l'influence de l'opinion publique nationale et étrangère.

Aujourd'hui encore des méthodes similaires sont utilisées dans tous les domaines pour prendre la mesure de l'opinion publique, parmi lesquelles l'analyse de la presse, la conduite de sondages et la prise de contact avec des leaders d'opinion. Des revues de presse sont ainsi élaborées dans les différentes administrations françaises. Le Service d'information et de diffusion du Premier ministre (SID), créé en 1976, suit en particulier la presse française et étrangère et gère un centre de documentation pour le Premier ministre¹². En son sein, la Division de l'information du Gouvernement coordonne les commandes de sondages et d'études provenant des administrations, et prête son assistance aux ministères en faisant appel aux techniques d'études d'opinions. On constate une évolution parallèle au Royaume-Uni, où le gouvernement conservateur a augmenté le budget annuel consacré à la communication publique de 20 millions de livres en 1983 à 168 millions en 1990¹³. Même si certains ministères au Royaume-Uni ont des services spécialisés, le système britannique reste centralisé autour du *Cabinet Office's Government Information and Communication Service* (anciennement *Central Office of Information*). Le *Media Monitoring Unit* y assure l'information trois fois par jour des ministères et des agences publiques sur l'actualité et sur la façon dont la politique gouvernementale est répercutée dans les journaux, à la radio et à la télévision en Grande-Bretagne.

-
10. Sur la propagande, cf. Jacques Ellul, *Propagandes*, Paris, Economica, 1990 (1962), et *Histoire de la propagande*, Paris, PUF, 1976 (1967). On peut aussi consulter avec intérêt Marian K. Leighton, *Soviet Propaganda as A Foreign Policy Tool*, Freedom House, New York, 1991, Brian McNair, *An Introduction to Political Communication*, Londres, Routledge, 1993 (en particulier le chapitre 9) ou Charles Roetter, *Psychological Warfare*, Londres, B. T. Batsford, 1974.
 11. Voir C. Ollivier-Yaniv, *L'État communicant*, op. cit., p. 41-42, et Didier Georgekakis, « Aux "origines" perdues de la communication gouvernementale. Socio-histoire d'un oubli », *Quaderni*, n° 33, automne 1997.
 12. Pour une étude plus complète des évolutions du SID (devenu le Service d'information du Gouvernement (SIG) en 1996), voir C. Ollivier-Yaniv, *L'État communicant*, op. cit., p. 161-193 et p. 248-254.
 13. Michael Clarke, *British External Policy-making in the 1990s*, Londres, Royal Institute of International Affairs, Macmillan, 1992, p. 144.

Les cabinets ministériels français comptent dorénavant presque systématiquement un conseiller en communication et parfois plusieurs attachés de presse. En Grande-Bretagne où les ministres n'ont pas de cabinet à proprement parler, un changement radical est intervenu avec l'arrivée au pouvoir du Labour Party en 1997. Les spécialistes en communication de la Millbank Tower ont en effet été largement intégrés dans les structures administratives des ministères aux plus hauts niveaux, posant ainsi les bases d'un rapport de plus en plus ambigu entre l'information gouvernementale et son instrumentalisation à des fins politiques. Alastair Campbell, ancien éditeur politique du *Sun* et porte-parole officiel du Premier ministre britannique jusqu'en 2003, en est l'exemple le plus abouti¹⁴.

La conduite de la politique étrangère a été affectée plus tardivement par ces nouvelles transformations, comme si elle subissait en retour l'impact de développements qu'elle avait contribué à amorcer. En France, de profondes réformes se sont attachées à partir du milieu des années 1990 à développer les moyens d'information et de communication du gouvernement. Au sein du ministère de la Défense, le SIRPA (Service d'information et de relations publiques des Armées), qui avait eu à assurer des tâches de communication importantes notamment au cours de la première guerre du Golfe¹⁵, fut transformé en 1998 en DICOD (Délégation à l'information et à la communication de la défense). Cette réforme fut l'occasion d'en réorienter les fonctions vers la collecte d'informations sur l'opinion publique et la communication externe. L'objectif était notamment de tirer les conséquences de certains dysfonctionnements identifiés dans l'information et la communication opérationnelles lors de l'intervention en Bosnie. Une évolution similaire est perceptible au Quai d'Orsay où l'ancienne Direction de la presse, de l'information et de la communication a été réorganisée en 1999 pour créer la Direction de la communication et de l'information (DCI). Ses

14. Voir Nicholas Jones, *Sultans of Spin. The Media and the New Labour Government*, Londres, Orion, 2000, et *Soundbites and Spin Doctors*, Londres, McGraw Hill, 1996. Sur Alastair Campbell, Peter Osborne, *Alastair Campbell: New Labour and the Rise of the Media Class*, Londres, Aurum Press, 1999. Le *Chief Press Secretary* de Margaret Thatcher, Bernard Ingham, avait déjà contribué à réformer en profondeur au cours des années 1980 les rapports du gouvernement britannique aux médias, notamment à l'occasion de la guerre des Malouines.

15. Sur le SIRPA, voir Jean-Louis Maurin, « Les Militaires et l'organisation de leurs relations avec les médias en France », thèse de doctorat (nouveau régime), Université de Toulouse I, 1992. Sur la première guerre du Golfe, voir Marc Hecker, *La presse française et la première guerre du Golfe*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 73-80.

moyens ont été sensiblement accrus et l'accent a également été mis sur la communication externe. Elle assure maintenant toutes les tâches de communication externe du ministère, réparties entre trois sous-directions : presse, communication, information-documentation. Le SIRPA commande régulièrement des sondages ou collabore directement avec des instituts spécialisés comme la SOFRES ou BVA. On peut mentionner parmi ces études le baromètre annuel conduit depuis la fin des années 1980 sur « Les Français et la Défense nationale », qui se concentre sur l'état de l'opinion à l'égard notamment de la dissuasion nucléaire, la défense européenne et la réforme des armées. L'opinion publique internationale est également observée par le biais de l'analyse des principaux médias étrangers, et donne lieu au sein des ministères à des revues de presses.

Une transformation progressive des pratiques gouvernementales en matière de politique étrangère

La conduite de la politique étrangère semble donc avoir bénéficié dans les années 1990 de l'importation de nouvelles pratiques élaborées dans les années précédentes pour assurer un suivi des questions de politique intérieure. En investissant ce nouveau domaine, ces dispositifs se sont cependant adaptés à ses spécificités au moins autant qu'ils en ont modifié les pratiques.

Les gouvernements s'intéressent en particulier à la façon dont leur politique étrangère est perçue par l'opinion publique à l'extérieur de leurs frontières. L'une des fonctions essentielles des ambassades est de faire remonter l'information sur la perception de l'action française à l'étranger, que ce soit par souci du rayonnement du pays ou de la sécurité de ses ressortissants. Elles sont notamment chargées de suivre les médias locaux, les déclarations de leaders d'opinion ou le déroulement de manifestations. Les campagnes anti-françaises aux États-Unis ou, plus dramatiquement, les mouvements d'opinion en Côte-d'Ivoire, deviennent ainsi de véritables objets de politique étrangère et peuvent conduire directement à certaines actions (déclarations publiques, démarches, initiatives humanitaires voire opérations d'évacuation des ressortissants). La mise en place de dispositifs d'information et de communication a permis une centralisation plus poussée de ces fonctions. Au *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) britannique, une *Islamic Media Unit* a été créée au sein du Département de l'information dans les semaines qui ont suivi le 11 septembre 2001, notamment pour gérer les répercussions de la

campagne en Afghanistan sur l'opinion publique britannique et sur la perception de la Grande-Bretagne par les opinions publiques des pays arabo-musulmans. Cette unité rassemble un petit groupe de diplomates arabophones chargés de placer des articles et de donner des interviews dans les principaux journaux arabes¹⁶.

Témoins de cet investissement croissant de l'espace public par les diplomaties, les diplomates interviennent dans la presse du pays ou de la région où ils sont en poste ; les conférences de presse deviennent en elles-mêmes des événements de politique étrangère, et n'agissent plus seulement en référence aux tractations diplomatiques dont elles se font l'écho. Les modalités et le rythme des pratiques diplomatiques tendent à se modifier sous l'influence de cette médiatisation accrue. L'apparition de médias « chauds », comme la télévision, a accru non seulement la circulation de l'information, mais aussi celle de l'émotion¹⁷ : une communication sensorielle qui privilégie la prestation au détriment de la qualité de l'information. La réception par l'auditeur et le spectateur devient alors une affaire de spécialistes de la communication comme les *spin doctors* britanniques, en général dépourvus de formation diplomatique. Cette logique médiatique conduit les leaders politiques à se produire devant un public hétérogène et les incite à centrer le contenu de leur message sur ses éléments les moins politiques et polémiques¹⁸. La plus grande visibilité de l'action gouvernementale et la mise en spectacle de la politique étrangère modifient donc profondément les règles du jeu diplomatique, rendant plus complexe encore le rôle des administrations diplomatiques¹⁹.

Relativement récents dans le domaine de la politique étrangère, ces processus de communication font des médias un vecteur privilégié et indispensable pour les acteurs politiques et diplomatiques. Ils leur confèrent un pouvoir accru de contrôle et de filtre avec lequel ces derniers doivent ruser ou composer. La multiplication et la progressive autonomisation des tribunes médiatiques ont en effet entraîné une diversification des points de vue, des lignes idéologiques et politiques²⁰. Le public peut s'informer en matière de politique étrangère sur les grandes chaînes de radio et de télévision

16. John Kampfner, *Blair's Wars*, Londres, The Free Press, 2003, p. 132.

17. Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 7^e édition, 2004, p. 287.

18. Patrick Champagne, *Faire l'opinion, le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990, p. 150.

19. J. Kampfner, *Blair's Wars*, *op. cit.*, p. 53.

20. Philippe Braud, *Sociologie politique*, *op. cit.*, p. 283.

dédiées à l'international que sont CNN, Al-Jazeera ou Al-Arabiya. Dès lors, l'enjeu de l'information en politique étrangère ne se limite plus au contrôle d'informations confidentielles, domaine traditionnel du renseignement, mais tend à porter sur la maîtrise de la réception de l'information publique par l'opinion. La nécessité pour les gouvernements de bénéficier d'une lisibilité internationale renforce l'importance stratégique de chaînes nationales à vocation internationale, comme RFI ou la BBC, qui peuvent leur servir de plateformes communicationnelles et qu'ils contrôlent ou influencent en partie. C'est dans ce contexte de pratiques diplomatiques en pleine évolution que le projet de Chaîne française d'information internationale (CFII), relancé au lendemain de la crise irakienne, doit être compris comme un instrument stratégique pour la politique étrangère française.

L'importation de dispositifs de captation et d'information de l'opinion publique dans le domaine de la politique étrangère a donc profondément modifié les pratiques diplomatiques en leur imposant de nouveaux objets et de nouvelles contraintes. Les spécificités du champ d'action de la politique extérieure a en retour nécessité l'adaptation de ces instruments de communication afin de faire face aux contraintes qui lui sont propres.

Des stratégies gouvernementales d'influence et de contrôle de l'opinion publique en matière de politique étrangère

La gestion gouvernementale de l'opinion publique ne se réduit pas à une simple collecte d'information sur l'état de l'opinion vis-à-vis de la politique étrangère. La mise en place de dispositifs de captation de l'opinion permet également de mettre en œuvre des stratégies gouvernementales visant à la façonner et à la circonscrire. Cette gestion de l'opinion se décline en deux stratégies distinctes, l'une de contrôle et l'autre d'influence. Bien que peu comparables au premier abord, ces deux pratiques ont en commun l'ambition d'une gestion optimale des mouvements d'opinion qui pourraient affecter la politique étrangère d'un pays.

Des stratégies de communication pour influencer l'opinion publique

La politique étrangère représente à la fois une menace permanente et une ressource précieuse pour un gouvernement soumis aux aléas de l'opinion publique et au rythme des cycles électoraux. « Une politique étrangère, ça se vend » concédait un ancien conseiller du président Mitterrand à Frédéric Charillon lors d'un entretien de recherche²¹. Il peut paraître tentant en effet pour un parti d'opposition d'attaquer un gouvernement sur sa politique étrangère ou pour ce dernier de se glorifier d'une prise de position diplomatique particulièrement courageuse ou « éthique ». En février 1996, Robin Cook, alors dans l'opposition, réussit ainsi le tour de force de mettre gravement en difficulté le gouvernement de John Major en l'attaquant sur les ventes d'armes autorisées par son prédécesseur à l'Irak dans les années 1980. Son engagement public en faveur d'une « politique étrangère éthique » lors de son arrivée au FCO en 1997 fut brocardé quasi instantanément dans la presse lors de l'annonce de la livraison d'avions de combat à l'Indonésie, dont le régime occupait alors illégalement le Timor oriental. Un scandale bien plus important éclata en mai 1998 lorsque la presse révéla qu'une livraison d'armes au régime de Kabbah en Sierra Leone avait été autorisée par le FCO, en violation d'une résolution de l'ONU proposée par le même gouvernement moins d'un an auparavant²². Aussi l'utilisation de l'opinion publique est-elle soumise à un certain nombre de risques.

En outre, l'engagement d'un pays dans un conflit extérieur a souvent tendance à raviver la contestation politique interne, contraignant parfois le gouvernement à tout mettre en œuvre pour construire une coalition intérieure²³. Les gouvernements peuvent être tentés dans ce cas d'employer les informations confidentielles dont ils disposent pour constituer des dossiers et faciliter le ralliement autour de leurs choix politiques. Le gouvernement travailliste

21. Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational. Une étude des diplomaties française et britannique dans la guerre du Golfe*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 43.

22. Les attaques contre les ventes d'armes autorisées par le gouvernement n'ont pas cessé depuis dans la presse, et retournent systématiquement l'expression de « politique étrangère éthique » contre le gouvernement même qui l'a rendue populaire.

23. Cf. sur ce point l'ouvrage collectif édité par Steve Smith et Michael Clarke, *Foreign Policy Implementation*, Londres, George Allen and Unwin, 1985.

a largement recouru à cette pratique depuis 2001²⁴, au point d'être dorénavant appelée par la presse, non sans ironie, *dossier politics*. La publication de ces dossiers s'accompagne souvent de l'affirmation, invérifiable, selon laquelle d'autres preuves ont dues en être écartées pour des questions de sécurité²⁵. Loin d'abolir la différence entre public et secret, le gouvernement se contente de la déplacer pour en tirer des arguments d'autorité dans le débat public. Ce qui n'est pas sans rappeler l'« ambivalente solidarité » entre secret et publicité analysée par le philosophe Michel Senellart dans son analyse de l'art gouvernemental dans une autre période historique²⁶. De tels « dévoilements » ne sont pourtant pas sans risques. Dans le cas de l'intervention en Irak, loin de parvenir à séduire l'opinion publique britannique, ils ont au contraire contribué à renforcer l'opposition à la guerre en jetant le discrédit sur les motivations réelles du gouvernement. Le « dossier » de janvier 2003 fut ainsi dénoncé comme le plagiat d'un article disponible sur Internet, tandis que celui de septembre 2002 fut à l'origine, en mai suivant, de ce qui allait devenir l'« affaire Kelly » à la suite du suicide d'un expert en désarmement du ministère de la Défense. Plusieurs démissions, dont celle d'Alastair Campbell, porte-parole officiel du Premier ministre, une violente polémique entre le gouvernement et la BBC, une première enquête de la Commission des Affaires étrangères du Parlement puis celle, beaucoup plus longue et plus approfondie, de la Commission d'enquête présidée par Lord Hutton, donnent une idée de l'écho qu'a eu l'affaire dans les médias britanniques. Les tentatives d'influence et de manipulation se sont en définitive retournées contre le gouvernement au point de forcer le Premier ministre à publier un document confidentiel sur la légalité de l'intervention près de deux ans plus tard et en phase finale de campagne électorale.

24. Un dossier fut publié en octobre 2001, à un moment où le soutien de l'opinion publique à une intervention en Afghanistan semblait encore insuffisant, sur la responsabilité d'Al-Qaeda dans les attentats du 11 septembre et sur ses liens avec le régime des Talibans. Un second dossier fut rendu public en septembre 2002 sur les armes de destruction massive irakienne, complété en janvier 2003 d'un nouveau dossier constitué dans l'urgence par Alastair Campbell. On peut également mentionner la publication par le FCO d'un dossier en décembre 2003 détaillant, documents vidéo à l'appui, les violations des droits de l'homme en Irak depuis les années 1980.

25. J. Kampfner, *Blair's Wars*, *op. cit.*, p. 203.

26. Michel Senellart, « Secret et publicité dans l'art gouvernemental des XVII^e et XVIII^e siècles », *Quaderni*, n° 52, automne 2003. Il oppose son analyse de l'ambivalence aux approches en termes d'antinomie et de dialectique entre secret et public.

Les décideurs politiques ne se contentent pas de réagir aux pressions de leur opinion, ils font par ailleurs souvent référence aux chocs de certaines images ou aux résultats de sondages pour justifier leur choix diplomatiques. L'opinion publique est alors mise en scène comme un facteur de la prise de décision et comme une source de légitimation. Ce faisant, le gouvernement reconnaît implicitement une légitimité au débat public sur la politique étrangère, et restreint d'autant ses marges de manœuvre. L'Opération turquoise en 1994 en est un bon exemple. Faiblement soutenue par l'opinion²⁷, elle fut pourtant justifiée en référence à des principes moraux et à une pression de l'opinion publique en sa faveur. François Mitterrand a lui-même donné à cet argument une dimension européenne lors de son allocution aux ambassadeurs le 31 août 1994 : « Nous ne pouvions pas voir les images de ce qui se passait au Rwanda et qui étaient diffusées dans tous les foyers en Europe, et laisser faire cela²⁸. » L'opinion publique est ici érigée en argument pesant de plein droit dans la prise de décision en politique étrangère, et en facteur de légitimation supplémentaire pour celle-ci. Cette pratique est à double-tranchant, comme l'illustre la publication en 1998 dans *Le Figaro* d'une série d'articles qui relancent la polémique et entraînent l'ouverture d'une mission d'information parlementaire²⁹. La célébration du dixième anniversaire du génocide montre que le débat n'est pas clos, avec la parution de plusieurs ouvrages³⁰ et la création d'une Commission d'enquête citoyenne. La référence à l'opinion publique dans le discours de légitimation du gouvernement a contraint le jeu diplo-

27. Samy Cohen, Natalie La Balme et Patrick Bruneteau, « Ni bellicistes, ni pacifistes : les Français et l'intervention militaire extérieure », in Samy Cohen (dir.), *L'Opinion, l'humanitaire et la guerre. Une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les Études de Défense, 1996, p. 22.

28. Natalie La Balme, « Constraint, Catalyst or Political Tool? The French Public and Foreign Policy », in Brigitte L. Nacos, Robert Y. Shapiro et Pierangelo Isernia (dirs.), *Decisionmaking in a Glass House: Mass Media, Public Opinion, and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 2000, p. 273-4. L'auteur cite également le porte-parole du président Jean Musitelli qui mentionne dans un entretien de recherche en 1997 « la montée de la pression de l'opinion publique alors qu'elle prenait toute la mesure des massacres en cours dans le pays ».

29. De nombreux éléments sont alors dévoilés qui laissent entrevoir une collusion beaucoup plus importante entre la France et le Rwanda au début des années 1990, même si les conclusions du rapport parlementaire, contestées par certains de ses membres, ne conclut pas à la complicité du gouvernement français dans le génocide.

30. Citons en particulier Patrick de Saint-Exupéry, *L'Inavouable. La France au Rwanda*, Paris, Les Arènes, 2004.

matique français et favorisé le lancement d'une intervention à caractère « humanitaire » au Rwanda³¹. Or c'est ce même discours qui a permis à certains intellectuels d'interpeller le gouvernement sur sa politique au Rwanda et sur les modalités de l'Opération turquoise, retournant ainsi l'opinion publique.

Les stratégies d'influence de l'opinion publique déployées par les gouvernements n'ont donc qu'une capacité de persuasion limitée. Pire encore, elles peuvent s'avérer contre-productives et desservir leurs stratèges en diminuant leur légitimité.

Une stratégie gouvernementale de contrôle de certaines catégories perçues comme « sensibles » au sein de l'opinion publique

D'autres dispositifs, moins visibles, sont régulièrement déployés, non plus pour influencer l'opinion publique, mais pour entraver l'expression de certains courants d'opinion en son sein et limiter ainsi leur accès au débat public. Ces dispositifs de contrôle interagissent avec des stratégies d'influence médiatique qu'ils complètent ou entravent selon les cas.

Largement dénoncées par l'opinion publique dans de nombreux pays, les campagnes d'essais nucléaires françaises ont fait du contrôle de l'accès à Mururoa un enjeu stratégique de plusieurs points de vue. La méthode employée par Greenpeace depuis sa création consiste à occuper le terrain tant physiquement que médiatiquement. Ces actions spectaculaires (peinture rouge sur la fourrure des bébés phoques) ont pour but d'attirer l'attention de l'opinion publique sur certaines questions liées à la protection de l'environnement, mais également et plus directement, d'empêcher physiquement certaines actions nuisibles à l'environnement (interposition de bateaux pour protéger les baleines, enchaînement de personnes aux voies ferrées pour empêcher le transport des déchets radioactifs). Dans le cas de la campagne que l'association écologiste mène contre les essais nucléaires français, la technique a consisté pour les militants à se rendre sur les lieux d'expérience, c'est-à-dire sur l'atoll de Mururoa. Or, les méthodes employées par Greenpeace lui ont permis de transformer progressivement sa capacité de nuisance en pouvoir de négociation, forçant ainsi les gouvernements à prêter attention aux revendications et critiques émises par l'association écologiste.

31. David Ambrosetti, *La France au Rwanda. Un discours de légitimation morale*, Paris, CEAN-Karthala, 2000.

En occupant le terrain de manière illégale, l'association a contraint l'armée française, chargée du contrôle du site, à manœuvrer afin d'en bloquer l'accès. Les images tournées lors de ces confrontations ont fait le tour du monde, provoquant dans de nombreux pays des réactions tellement négatives que la gestion de l'opinion publique ne pouvait plus continuer à être assurée exclusivement par des moyens publics de contrôle. Le gouvernement français a alors cherché à adapter sa stratégie en ajoutant des moyens de coercition secrets à des moyens de contrôle opérant au grand jour. En juillet 1985, les services secrets français faisaient exploser le *Rainbow Warrior* dans la rade d'Auckland, avec les conséquences humaines et médiatiques que l'on connaît. Une nouvelle adaptation stratégique fut mise en œuvre dans le cadre de la campagne d'essais menée à l'automne 1995. Un périmètre de sécurité a été établi autour de l'atoll de Mururoa afin d'empêcher tout navire de Greenpeace de pénétrer le lagon. Mais, alors que la marine française jouait à cache-cache avec les écologistes protestataires, le gouvernement français mettait en place tout un ensemble de mesures destiné à faciliter l'accès au site des journalistes faisant de cette campagne d'essais l'une des moins secrètes de l'histoire de la dissuasion nucléaire. On voit ici comment les différentes stratégies mises en œuvre par la France concourent à circonscrire la marge d'expression de ses opposants, et comment des échecs médiatiques répétés l'ont contrainte à ouvrir peu à peu les canaux de l'information.

L'ambition gouvernementale d'un contrôle – et non plus seulement d'une influence – de l'opinion publique est à nouveau particulièrement perceptible en temps de guerre, lorsque les décideurs politiques se trouvent confrontés à ce qu'ils perçoivent comme un « front intérieur ». La participation à un conflit extérieur se double ainsi de la mise en place de deux systèmes parallèles de gestion de l'opinion publique. Le premier vise à maîtriser l'information diffusée dans l'espace public et à y circonscrire, influencer ou orienter le débat. Moins visible et de caractère coercitif, le second cherche à contrôler l'accès au débat de certains courants d'opinion jugés déstabilisants voire dangereux. L'ambition d'un contrôle de l'opinion publique revient ainsi à vouloir définir ceux qui peuvent légitimement prendre part au débat public.

La première guerre du Golfe en offre un exemple précis et désormais bien documenté. Mis en alerte avant même les premiers déploiements de la Division Daguet, le SIRPA a installé une antenne au Koweït pour réglementer l'accès des journalistes à l'information.

Une proposition fut avancée de sélectionner les journalistes qui pourraient suivre de près les opérations sur le front en fonction de leur statut militaire, ce qui aurait eu pour effet d'écartier nombre de professionnels jugés peu coopératifs³². Le ministère de l'Intérieur assurait parallèlement la surveillance de certaines franges dites « sensibles » de la population. À partir d'octobre 1990 en effet, « l'appel des 75³³ » et des incidents à Vaux-en-Velin ont fait craindre les effets du conflit sur la situation intérieure et la mobilisation de certains milieux arabo-musulmans³⁴. Le conseiller en communication du Premier ministre confiera plus tard à Frédéric Charillon que « la rue musulmane était une obsession quotidienne. Des cellules permanentes étaient sur le qui-vive [...]. Des rapports ont été commandés tout de suite sur certaines mosquées [...]. Tout devait être strictement contrôlé³⁵ ». Le plan Vigipirate est déclenché, les radios communautaires sont surveillées et certains journaux considérés comme pro-irakiens ou financés par l'Irak sont fermés et se replient sur Londres. Des dispositifs similaires sont mis en place en Grande-Bretagne, où les mosquées dites sensibles sont surveillées et où une liste de 176 personnes considérées comme des « menaces à la sécurité du Royaume-Uni » est dressée et utilisée pour leur signifier un avis d'expulsion début 1991.

Ce contrôle policier se double d'une stratégie de captation des principaux leaders de la communauté musulmane qui sont reçus à Matignon et régulièrement contactés par une cellule conjointe réunissant des experts du *Home Office* et du FCO. Bien que distinctes, les stratégies d'influence et de contrôle de l'opinion publique menées alors en parallèle se renforcent mutuellement. Les mesures de police visent à priver certaines franges de l'opinion d'accès au débat public tandis que le dialogue politique avec « la » communauté musulmane légitime en retour certains mouvements. En distinguant les « radicaux » des « modérés » et en donnant à ces derniers une onction officielle, les pouvoirs publics cherchent à instituer les acteurs du débat

32. Marc Ferro, *L'Information en uniforme. Propagande, désinformation, censure et manipulation*, Paris, Ramsay, 1991, p.55.

33. L'appel « des 75 » fut lancé par des personnalités du monde culturel et d'extrême gauche au mois d'octobre 1990 pour enjoindre les députés français de se prononcer contre la guerre, soutenir les déserteurs potentiels et menacer d'organiser des manifestations en cas de déclenchement des hostilités.

34. Sur le contrôle du « front domestique » en France et en Grande-Bretagne pendant la première guerre du Golfe, cf. F. Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational...*, *op. cit.*, p. 175-80.

35. *Ibid.*, p. 155.

public et à circonscrire ainsi ce dernier³⁶. Les décideurs politiques verront dans l'absence d'émeutes dans les banlieues en France comme en Angleterre la preuve d'une réussite³⁷.

Les pratiques gouvernementales de gestion de l'opinion publique se déclinent donc en deux ensembles relativement bien distincts. Elles mettent en œuvre d'une part des stratégies de communication visant à influencer l'opinion publique par la prise de parole et le dévoilement partiel de sa diplomatie. Elles intègrent également des stratégies policières de contrôle de certaines franges de la population considérées comme dangereuses et dont les discours sont disqualifiés comme illégitimes.

Il est douteux pourtant que l'État puisse jouer sur ces deux tableaux sans accroître sa vulnérabilité. La divulgation de l'information confidentielle comme le contrôle de certains mouvements d'opinion suscitent et légitiment un débat public sur les questions de politique étrangère qu'elles ne parviennent jamais à circonscrire entièrement.

Les gouvernements face à l'internationalisation de l'opinion publique

Les exemples des activistes de Greenpeace, mais aussi des liens transnationaux arabes ou musulmans qui ont soutenu certains mouvements d'opinion pendant la guerre du Golfe montrent la vulnérabilité de l'État face à des acteurs influents au sein de l'opinion publique, mais dont l'allégeance n'est plus, ou plus seulement, nationale. L'internationalisation de l'opinion publique devient un défi supplémentaire pour les gouvernements confrontés à la nécessité de communiquer et de contrôler l'information.

36. Voir l'analyse de Liat Radcliffe sur les rapports des gouvernements Blair aux communautés musulmanes de Grande-Bretagne et en particulier au *Muslim Council of Britain*: « A Muslim Lobby in Whitehall ? Examining the Role of the Muslim Minority in British Foreign Policy Making », *Islam and Christian-Muslim Relations*, vol. 15, n° 3, 2004, p. 365-386.

37. Un membre du Cabinet du Quai d'Orsay pouvait ainsi estimer en 1992 que « rien n'a bougé, au moins rien de ce que nous craignons. Tout est resté sous contrôle. Les musulmans, les entreprises, l'opinion publique. Quelques manifestations, mais pas d'émeute. Le contrôle a été maintenu et j'en conclus que nous avons parfaitement géré la guerre du Golfe » (cf. F. Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational...*, op. cit., p. 157).

*L'internationalisation de l'opinion publique
et la redéfinition de la division entre domestique et international*

La circulation de l'information et la mobilisation des opinions au-delà des frontières semblent porteuses d'une remise en cause plus profonde encore du monopole étatique en matière de politique étrangère. Conséquence de la diffusion des décisions de politique intérieure à l'étranger par les médias, des mouvements sociaux transnationaux peuvent s'emparer de questions à l'origine nationales et en faire *de facto* des problèmes de politique étrangère. Les gouvernements se voient ainsi privés du monopole de la définition de ce qui relève de la politique étrangère et de ce qui relève de la politique intérieure, non à cause de l'ingérence d'une puissance étrangère, mais du fait de la prise de parole d'une opinion publique qui n'est plus si facilement assignable à un espace stato-national.

L'exemple de l'affaire du voile en France est caractéristique de cette internationalisation d'une question de politique intérieure. Le discours de Jacques Chirac annonçant une série de mesures visant à faire disparaître tout signe religieux ostensible dans les écoles publiques a suscité non seulement des réactions vives en France, mais aussi à l'étranger. Relayé par les chaînes Al-Jazeera ou Al-Arabyia, les populations musulmanes et en particulier arabophones ont pu suivre les débats français sur le voile. Des manifestations contre le projet de loi ont été organisées à travers le monde dont certains slogans sont explicites : « La loi est une guerre contre l'Islam », « la démocratie française est un mensonge » (au Caire), « Chirac, chef de ceux qui violent les droits de l'Homme » (à Bangkok), « Où est la liberté religieuse que l'Occident défendait ? » (à Gaza)³⁸. Ces mobilisations ont eu une influence sur les acteurs diplomatiques, poussés à leur tour à prendre position. Des réactions officielles ont ainsi été exprimées par des pays comme l'Indonésie, l'Iran ou les États-Unis, faisant de la question du voile une question proprement internationale.

Ces mobilisations ont également renforcé les courants hostiles au projet de loi parmi les Musulmans français. Les gouvernements ont non seulement à composer avec leur opinion publique en politique intérieure, mais ils doivent dans certains cas aussi veiller aux réactions de l'opinion publique internationale. Le gouvernement

38. Dépêches de l'Agence France presse, 11 février 2004, 13 février 2004 et 5 janvier 2004.

français prenait de fait la parole sur une scène internationale devant une audience qu'il n'avait à l'origine ni voulue, ni choisie. À l'internationalisation de l'« affaire du voile », le gouvernement a dans un second temps répondu par une internationalisation de son action. La visite au Caire de Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, et son entretien avec le Cheikh d'Al Azhar Tantawi, ont en effet permis au gouvernement français d'obtenir le soutien de la plus haute autorité sunnite. Le Cheikh Tantawi affirma en s'appuyant sur des versets du Coran qu'une « musulmane qui se conforme à la loi d'un pays non-musulman n'a pas à craindre le châtement divin ». En cherchant à identifier le meilleur interlocuteur possible afin d'obtenir un soutien à sa politique intérieure, le gouvernement français a cependant ouvert une boîte de Pandore. Suite à son intervention, le Cheikh Tantawi a en effet été vivement pris à partie par plusieurs cercles religieux. Le soutien que lui a apporté Mubarak en alléguant que l'affaire du voile était une affaire interne – ce que manifestement elle n'était plus – a encore exacerbé les passions. Dans ce cas précis, le recours à des leaders d'opinion étrangers, loin d'atténuer la polémique, a plutôt attisé le débat sur l'interdiction du port du voile. Cet exemple souligne la dépossession de l'État du monopole sur la distinction entre national et international, en même temps qu'il montre comment, en réaction, la gestion gouvernementale de l'opinion publique tente aujourd'hui de s'exporter au-delà des frontières nationales.

*Vers une gestion intergouvernementale
de l'opinion publique internationale ?*

Les gouvernements commencent de plus en plus à *coopérer* dans leurs tentatives de gérer les mouvements d'opinion internationaux, soit qu'ils soient confrontés dans leur propre pays à des opinions convergentes, soit que l'opinion publique de l'un d'entre eux risque d'avoir des conséquences politiques importantes dans plusieurs autres pays.

L'ambition de coordonner les communications entre plusieurs États est une évolution récente que l'on retrouve dans plusieurs domaines³⁹. Les opérations militaires multinationales illustrent cette

39. Michel Le Net évoque le cas des campagnes de communication publique menées à l'échelle européenne ou mondiale (la journée mondiale contre le sida, l'année européenne de la sécurité routière...). Cf. M. Le Net, *op. cit.*, p. 151-155.

évolution, tout en témoignant de l'importance acquise par la communication publique dans la conduite de la politique étrangère. La campagne du Kosovo en 1999 a vu par exemple le soutien des opinions publiques de certains États membres de l'OTAN diminuer dangereusement à mesure que les images des colonnes de réfugiés et des victimes civiles étaient diffusées sur les télévisions du monde entier. Or l'OTAN est incapable de gérer une communication dont l'impact médiatique désastreux pourrait mettre en danger la cohésion de l'alliance. Alastair Campbell, dépêché en urgence à Bruxelles au lendemain du bombardement d'un convoi de réfugiés près de Prizren, constitue un *Media Operation Center* composé d'une dizaine de spécialistes américains, français et allemands, chargés de suivre l'actualité dans les journaux et les télévisions les plus influents, d'obtenir l'information militaire en temps réel et de structurer les déclarations à la presse autour de quelques messages simples⁴⁰. Tony Blair entreprend en parallèle une tournée dans plusieurs pays d'Europe centrale où l'opinion est de plus en plus opposée à la guerre dans l'espoir de renverser la tendance et de préserver l'unité de l'alliance. La nécessité de coordonner les politiques de communication entre les différents alliés lors d'une intervention internationale est maintenant une chose acquise. Un *Coalition Information Center* (CIC) entre Londres et Washington fut ainsi créé pour l'intervention en Afghanistan en 2001 et réactivé avec quasiment la même équipe lors de l'invasion de l'Irak. Son rôle était d'harmoniser les messages communiqués à la presse entre les deux alliés pour éviter que les déclarations de l'un ne contredisent celles de l'autre ou ne lui portent atteinte face à son opinion publique⁴¹.

Des coopérations intergouvernementales ont également été mises sur pied pour contrôler des mouvements d'opinion dont les gouvernements jugent qu'ils favorisent des comportements violents ou dangereux. La tenue des sommets du G8, de l'OMC ou les réunions du Conseil européen suscitent régulièrement des manifestations dont l'organisation se fait sur une base transnationale. Les manifestations des mouvements alter-mondialistes et leur organisation en contre-sommets sont l'objet de craintes qui entraînent une sécurisation croissante des grandes messes internationales. Cette

40. Rhiannon Vickers, « Blair's Kosovo Campaign. Political Communications, the Battle for Public Opinion and Foreign Policy », *Civil Wars*, vol. 3, n° 1, printemps 2000, p. 55-70.

41. J. Kampfner, *Blair's Wars*, *op. cit.*, p. 134-135 et 264.

sécurisation passe en principe d'abord par une volonté de négocier avec les manifestants, de limiter les possibles débordements par un dialogue. Elle passe également par la mise en place de zones réservées aux manifestants, afin de les circonscrire dans un endroit délimité et plus facilement gérable pour les services de police. Ce fût le cas par exemple pour le sommet du G8 à Evian, en juin 2003, où quatre zones furent délimitées pour limiter l'accès des manifestants. Les concertations entre la France et la Suisse pour établir en commun des mesures de sécurité témoignent de la tendance qu'ont les États à établir des coopérations intergouvernementales pour contrôler les mouvements d'opinion et en particulier leurs manifestations les plus violentes. Au-delà de la préparation de ces événements, la crainte de débordements oblige les gouvernements à coopérer de façon de plus en plus intégrée et structurelle, notamment en ce qui concerne la collecte d'informations. Les polices du monde entier tendent à la réalisation de dispositifs de collaboration pour circonscrire ce type de contestation. L'UE a ainsi adopté une action commune « pour assurer la coopération policière lors d'événements où se trouve rassemblé un grand nombre de personnes provenant de plusieurs États membres⁴² ». Les États s'engagent à communiquer les informations en leur possession lorsque « des groupes d'une certaine ampleur et susceptibles de constituer une menace pour l'ordre et la sécurité publique se déplacent vers d'autres États en vue d'y participer à des rassemblements. » Les informations doivent être aussi précises que possibles : « le groupe concerné, l'itinéraire à suivre et les lieux de séjour, les moyens de transport... ». Les mobilisations alter-mondialistes et les rassemblements syndicaux internationaux sont donc désignés au même titre que les mouvements de supporters sportifs comme des dangers nécessitant des échanges d'information et des collaborations policières qui sont devenus depuis Seattle des pratiques courantes de la coopération intergouvernementale⁴³.

Ces nouveaux procédés de coopérations policières peuvent être perçus par les gouvernements à la fois comme une contrainte (obligation de coopérer) et comme une opportunité (identifier et circonscrire les manifestations internationales). Ils comportent en tout cas le risque de radicaliser les manifestants, y compris les plus pacifistes.

42. Action commune 97/339/JAI du 26 mai 1997 sur les échanges d'information sur les déplacements de groupe, J.O. L 147, 5.06.1997.

43. Jean-Pierre Masse, Nathalie Bayon, « L'altermondialisme au prisme de l'exceptionnalisme : les effets du 11 septembre 2001 sur le mouvement social européen », *Cultures & Conflits*, printemps 2004.

Conclusion

La mise en place de dispositifs gouvernementaux de captation de l'opinion publique en France comme en Grande-Bretagne trahit un souci permanent des décideurs politiques de se tenir informés et d'intervenir dans le débat public sur la politique étrangère. Ces évolutions permettent par ailleurs l'élaboration de véritables stratégies de communication et de contrôle de l'opinion visant d'une part à influencer ses prises de position par des interventions dans les médias et d'autre part à contraindre l'expression de certains courants d'opinion stigmatisés comme illégitimes ou dangereux.

La mise en œuvre de ces stratégies interagit constamment avec la conduite de la politique étrangère et contribue à en transformer les pratiques. Le défi devient alors de concilier des stratégies de puissance traditionnellement menées dans le secret des chancelleries avec des stratégies d'influence de l'opinion dont les différents modes d'action sont en dernière instance publics.

Ce faisant les gouvernements s'exposent à une remise en cause de ses attributs diplomatiques traditionnels. Ils reconnaissent d'une part implicitement un droit de cité à leur opinion publique, au risque de se voir dépossédés de leur monopole de décision en politique étrangère. Dans un contexte de forte internationalisation de l'information, ils s'imposent d'autre part de gérer des mouvements d'opinion qui dépassent le plus souvent les frontières et qui peuvent, en retour, capter des questions de politique intérieure pour les mettre au centre de débats internationaux. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la mise en place actuelle de stratégies intergouvernementales de communication et de contrôle.

Florent Blanc, diplômé de l'Institut d'études politiques de Grenoble, est doctorant à l'Institut d'études politiques de Paris. Actuellement étudiant et chargé de cours à Northwestern University (Chicago), ses recherches de thèse portent sur les possibilités de résistance en période d'état d'exception aux États-Unis. Plus largement, ses intérêts se concentrent sur l'histoire politique américaine, les questions de violence, de résistance, le terrorisme et la réponse apportée par l'État, les mouvements sociaux ainsi que l'opinion publique.

Sébastien Loisel, ancien élève de l'École normale supérieure et de l'Université de Cambridge, est doctorant à l'Institut d'études politiques de Paris où il enseigne également la politique étrangère de l'Union européenne et les relations internationales en Master. Il travaille sur les politiques de prévention des conflits et de gestion des crises de l'Union européenne en République Démocratique du Congo et au Soudan.

Amandine Scherrer est doctorante à l'Institut d'études politiques de Paris. Elle travaille sur la production normative du G8 face au crime organisé. Elle poursuit actuellement ses recherches au Munk Center of International Studies de l'Université de Toronto.

RÉSUMÉ

Politique étrangère et opinions publiques : les stratégies gouvernementales d'influence et de contrôle de l'opinion publique à l'épreuve de son internationalisation

La fin de la guerre froide, la généralisation des sondages et la médiatisation grandissante des événements internationaux sont autant de transformations récentes qui ont profondément changé à la fois la place et le rôle de l'opinion publique en matière de politique étrangère. L'analyse des pratiques gouvernementales dans ce domaine depuis le début des années 1990 montre des acteurs soucieux de l'état de l'opinion publique, parfois même à l'extérieur de leurs frontières. Elle dévoile également des dispositifs gouvernementaux d'influence et de contrôle mis en place pour capter, orienter ou censurer l'expression des différents courants qui constituent l'opinion. De véritables stratégies de communication viennent donc compliquer les calculs secrets qui faisaient jusqu'ici l'essentiel des politiques étrangères. En investissant l'arène médiatique, le gladiateur hobbesien recherche un soutien électoral, un argument de négociation internationale ou un surplus de puissance. Il reconnaît cependant implicitement un droit de cité à une opinion publique parfois sensible à des solidarités transnationales, et perd ainsi le monopole qui le définissait en matière de politique étrangère.

Foreign policy and public opinion: Government strategies to sway and control public opinion in the face of its internationalization

The end of the Cold War, the proliferation of opinion polls and the ever-increasing media coverage of international current events are recent developments that have profoundly altered the impact of public opinion on foreign policymaking. A look at government practices in this domain since the early 1990s shows a mounting concern among policymakers for current public opinion, sometimes even beyond their national borders. It also reveals government measures to influence and control, to harness, "spin" or censor the expression of the various currents that compose public opinion. Indeed, veritable communication strategies have become an essential ingre-

dient of the secret calculations that hitherto formed the core of foreign policymaking. The Hobbesian gladiator has entered the mass media arena in search of electoral support, arguments for international negotiations or an extra dollop of power. But he implicitly acknowledges that public opinion, with its penchant for transnational solidarities, has become an established contender: so he must relinquish his erstwhile monopoly on foreign policymaking.