

LE RETOUR DES ETATS-UNIS AU SEIN DE L'UNESCO

PAR

DIVINA FRAU-MEIGS (*)

Les raisons du retour des Etats-Unis à l'UNESCO en 2003 sont-elles comparables aux motifs de leur départ en 1984 ? Quelle est la signification profonde de ce retour ? Est-il la marque d'un assouplissement de la politique socioculturelle des Etats-Unis ou la preuve de son durcissement ? Pour le départ comme pour le retour, leur décision a été unilatérale et le risque de leur isolement se doit d'être évalué dans le contexte international, ses constantes et ses mutations.

En préambule, il convient de souligner que le départ des Etats-Unis de l'UNESCO en 1984 avait causé un choc : les Américains n'avaient-ils pas fortement contribué à la mise en place de toutes les grandes instances internationales d'après guerre, comme l'Organisation des Nations Unies, le Fonds monétaire international, l'Organisation mondiale du commerce ?

La création de ces entités atteste de la forme de génie diplomatique des Etats-Unis au XX^e siècle, à la double visée universaliste et utilitariste (au sens anglo-saxon de *self-interest* (1)); elle marque le succès d'une puissance hégémonique paradoxale, qui peut à la fois promouvoir ses intérêts personnels et les offrir au monde comme des intérêts généreux et démocratiques. Elle le fait par le biais de deux outils : la mise à disposition à bas coûts de produits de première nécessité et la gestion des conflits par le droit contractuel et les règlements internationaux, afin de se constituer un environnement favorable, sans occupation territoriale (2). Y parvenir implique des actions collectives négociées et la recherche d'alliances stables, avec une attention particulière aux redistributions de pouvoir dans des aires géographiques sensibles, d'où l'extension, parallèlement à la politique de transparence légaliste, d'une diplomatie du secret, des agences de renseignement (le FBI, la CIA, le NSI...) et des instruments de surveillance à distance de l'environnement (le satellite, l'Internet, le système « Echelon »...). D'où aussi le rôle de gouvernance matricielle attribué à des instances internationales comme l'ONU et ses diverses agences qui, fonctionnant à base d'experts

(*) Professeur à l'Université d'Orléans, rédactrice en chef de la *Revue française d'études américaines* et membre du comité de rédaction de *Média Morphoses* (INA-PUF).

(1) Cf. Divina FRAU-MEIGS, *Médiamorphoses américaines dans un espace privé unique au monde*, Economica, Paris, 2001, pp. 7-10.

(2) J. JOFFE, « Who is Afraid of Mister Big ? », *The National Interest*, été 2001.

cooptés, agissent comme des espaces-tampons : elles permettent une gestion des ressources humaines et financières sans friction et sans implication de l'opinion publique. Très pragmatique, c'est un système à la fois ouvert et coercitif qui, sur la scène internationale, fait le jeu des *lobbies* américains les mieux organisés pour y intervenir avec efficacité.

Les Etats-Unis ont donc projeté, avec succès, une image de non-ingérence qui leur a donné une véritable autorité morale et politique, renforcée par la puissance militaire, surtout après la Seconde Guerre mondiale. Cependant, avec la décolonisation et la montée du bloc soviétique, l'équilibre des alliances stables a été remis en question par les aléas émancipateurs d'Etats du Tiers-Monde méfiants à l'égard de l'influence occidentale : ces derniers, venus grossir les rangs des Nations Unies, ont contraint la puissance américaine à convertir sa politique extérieure en instrument de lutte anticommuniste tout au long de la Guerre froide. En interne, cette période a vu s'effondrer le consensus d'après guerre et se mettre en place les grands changements des années quatre-vingts, marqués notamment par un retour en force des valeurs républicaines de base (libéralisation des marchés, déréglementation économique, réduction des avantages sociaux, *etc.*). La montée en puissance de la « nouvelle droite » a remis en cause toutes les politiques de l'identité (soutien aux minorités, solidarité avec les défavorisés, *etc.*), pour leur substituer des politiques de moralité (responsabilisation individuelle, gouvernance locale, *etc.*). En externe, cela s'est traduit par une grande offensive pour l'ouverture des marchés internationaux, les cycles de négociation des accords du GATT et un désengagement de l'Etat dans l'aide au développement.

Tels sont les facteurs-clefs pour la compréhension de la position des Etats-Unis par rapport à l'ONU et plus particulièrement par rapport à l'UNESCO. Car c'est avec l'avènement d'un Président porté par la « nouvelle droite », Ronald Reagan, que les Etats-Unis en sont partis et c'est avec un autre Président de la « nouvelle droite », George W. Bush, qu'ils y sont revenus. Dans les deux cas, que ce soit à travers la politique de la chaise vide ou à travers celle de la chaise « très » occupée, la continuité conservatrice est un paradoxe que l'on peut expliquer à la lumière des intérêts américains.

LA CRISE DE 1983-84 :
UN DES PLUS FORTS AFFRONTEMENTS CULTURELS
DE LA GUERRE FROIDE

Le 31 décembre 1984, les Etats-Unis mettent à exécution leur menace de départ formulée en 1983. Un communiqué de la Maison-Blanche donne les raisons officielles : « *la politisation externe en dehors des attributions continue, ce qui est regrettable, de même que l'hostilité endémique envers les institutions*

à la base d'une société libre – tout particulièrement une presse libre, des marchés libres et, par-dessus tout, les droits de l'individu » (3).

Les points d'achoppement sont multiples, de nature structurelle, personnelle et politique, sur le fond comme sur le contenu des missions de l'UNESCO. Cela explique la dureté de l'affrontement entre les Etats-Unis d'une part et les instances dirigeantes de l'UNESCO d'autre part, soutenues par les pays du Tiers-Monde et l'URSS. Les forces en présence sont donc de taille ; elles opposent les pays fournissant les contributions les plus lourdes – les Etats-Unis participant à l'époque à 22 % du budget et l'URSS à 12 %.

Une critique structurelle

Les Etats-Unis se plaignent de la lourdeur bureaucratique de l'UNESCO. Ils y sentent un poids hiérarchique trop fort ; ils dénoncent le choix de personnalités à des postes importants sur la base du clientélisme plutôt que celle de la compétence et du mérite. Ils soutiennent que 80 % du budget sont absorbés au Quartier Général, à Paris, au lieu d'être investis dans des actions sur le terrain ; ils considèrent comme déplacées les dépenses honorifiques et somptuaires faites par la direction. Ils pensent aussi qu'il y a trop de redondance avec des programmes déjà menés par d'autres agences des Nations Unies. Enfin, ils dénoncent le jeu des alliances diplomatiques, qui est facteur de corruption et nuit aux principes de transparence gestionnaire.

Ces critiques, pour justifiées et pour partagées qu'elles soient par un certain nombre de pays (dont les Européens), relèvent d'une posture dénonciatrice classique et récurrente. Les Etats-Unis éprouvent une grande méfiance à l'égard des instances centralisatrices ; ils préfèrent délocaliser pour contourner toute bureaucratie, génératrice de lenteurs et de coûts de fonctionnement inutiles à leurs yeux. Ils ne peuvent que marquer leur impatience face à une instance comme l'UNESCO, qui accroît ce phénomène en le multipliant par les quelque 180 pays qui y mènent leur diplomatie. Ces critiques, que les Américains adressent par ailleurs à l'ensemble du système onusien, ne visent pas l'UNESCO par hasard : de toutes les agences de l'ONU, elle est celle que les Etats-Unis ont le plus contesté dès l'origine. Elle ne correspond pas au modèle utilitariste américain qui répugne à séparer la sphère culturelle et éducative de la sphère privée et commerciale. Dans cette perspective, il ne peut y avoir d'espace dérogatoire au marché et il ne devrait pas y avoir d'ingérence des Etats dans les domaines qui relèvent de la sphère commerciale et de la démarche individuelle (4).

Les controverses ont émaillé les relations de l'UNESCO et des Etats-Unis. Durant l'ère du Maccarthysme, avant même l'entrée de l'URSS en son sein,

(3) « US affirms Plan to Leave UNESCO at End of month », *The New York Times*, 20 décembre 1984, section A, p. 1.

(4) Divina FRAU-MEIGS, *ibid.*, chap. 1.

L'UNESCO était dénoncée comme un « *nid de communistes* ». En 1974, le Congrès américain, en accord avec le Président républicain Gerald Ford, avait déjà suspendu la contribution américaine suite à la reconnaissance de l'Organisation de libération de la Palestine et la condamnation de l'Etat d'Israël. Le glissement entre la critique structurelle et la critique politique s'opère par l'affirmation que les activités menées sont contraires à la charte de l'UNESCO. En 1983, la critique fusionne autour de l'information et de l'économie, celles-ci étant perçues comme détournées par une politisation communiste que le Président Ronald Reagan ne peut cautionner. L'UNESCO aggrave son cas avec une nouvelle condamnation de l'Etat d'Israël : la suspension de l'aide culturelle à Israël, comme sanction pour ses politiques d'éducation dans les territoires occupés, lesquelles sont vues comme une tentative d'assimilation culturelle des Arabes de ces territoires. Israël a été également fustigé par l'UNESCO pour les exactions sous le Dôme à Jérusalem, qui auraient modifié certaines caractéristiques de la ville, patrimoine de l'humanité. A l'inverse, l'OLP avait reçu 7 % des bourses d'études attribuées en 1981-83.

Une critique personnelle

Le directeur général de l'UNESCO, Amadou-Mahtar M'Bow, Sénégalais et musulman, est perçu comme l'incarnation de tous ces vices de forme et de fond. Les réponses de ce tiers-mondiste aux Américains sont perçues comme autant de tergiversations insultantes. Il se défend en faisant valoir que les Etats-Unis confondent les points de vue de nations individuelles avec les activités de l'agence elle-même. Il affirme qu'une revue des activités de l'agence n'a révélé aucun programme allant à l'encontre de la charte de l'UNESCO

Les Américains sont frustrés par son attitude et font monter la barre de leurs exigences, par la voix de Gregory J. Newell, sous-ministre des Affaires étrangères, chargé des organisations internationales. Ce dernier demande que l'administration financière de l'agence soit confiée à ses principaux donateurs, que de nouvelles procédures de vote soient adoptées, que certains programmes, trop politisés, soient abandonnés et que des restrictions budgétaires sévères soient appliquées. Il considère que les résultats obtenus attestent d'un manque de transparence endémique à l'organisation et, ce, d'autant plus que les textes produits par l'UNESCO et approuvés par la direction sont offensants par leur rhétorique, perçue comme anti-américaine.

L'UNESCO tente alors de répondre à certaine des attentes des Etats-Unis en créant des commissions *ad hoc* et en coopérant à un audit sur la gestion de l'agence mené par le *General Accounting Office*. Certains programmes suspects sont mis sur une liste d'évaluation. La direction propose même de geler le budget pour deux ans. L'agence va même jusqu'à utiliser les services d'une firme de relations publiques établie à Washington, Wagner &

Baroody, pour essayer de rétablir le dialogue avec le gouvernement américain. L'UNESCO suspend certains de ses programmes ainsi qu'une conférence prévue sur « *la protection des journalistes* » perçue par les Américains comme une tentative de contrôle des médias par les gouvernements non démocratiques. Cependant, l'UNESCO ne peut, de sa propre initiative, répondre aux exigences américaines : celles-ci doivent être approuvées par la Conférence générale des Etats membres, qui se réunit chaque année au mois de novembre et où les Américains n'ont qu'une voix parmi toutes les autres. Cependant, cela n'est pas trop grave pour les Américains, qui agissent ainsi davantage par tactique que mus par une réelle volonté de changement. M'Bow s'avère quant à lui trop impuissant et inactif pour remédier à de tels agissements.

Une critique politique et culturelle

La pierre d'achoppement la plus dure est la nature des activités « unes-ciennes », lesquelles semblent dominées par un bloc de pays soviétiques alliés à une coalition du Tiers-Monde (les non-alignés, comme Tito en Yougoslavie, Indira Gandhi en Inde, *etc.*). Ces pays cherchent un « nouvel ordre » mondial de l'économie et de la communication qui ne satisfait ni les Etats-Unis ni leurs alliés conservateurs britanniques, en particulier le Premier ministre M^{me} Thatcher, laquelle a développé une « relation spéciale » avec les Etats-Unis et le Président Reagan. L'UNESCO est fustigée pour partager les vues économiques du monde soviétique et du Tiers-Monde, avec un contrôle de l'Etat intolérable pour les tenants de l'économie libérale.

Ces craintes se concrétisent par la proposition de projets autour du Nouvel ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC). L'information et la communication relèvent des prérogatives de l'UNESCO, notamment dans ses liens avec le développement. Le rapport McBride, à l'origine du NOMIC, identifie des problèmes dans les structures de communication internationales, notamment un déséquilibre dans les flux d'information, leur accès et leur contrôle. Les pays qui soutiennent le NOMIC souhaitent trouver une alternative à ce qu'ils perçoivent comme une domination occidentale en matière d'information et un biais partisan dans les médias occidentaux. Ses détracteurs, les Américains et les Anglais en tête, considèrent que ce nouvel ordre cherche à établir un contrôle de la presse et de la liberté d'expression par les gouvernements, qui reflète les visions soviétiques et restreint la liberté des individus.

Indépendamment du bien-fondé des critiques à l'encontre du NOMIC, la démarche américaine s'explique aussi par des intérêts commerciaux. A un moindre degré, celle de la Grande-Bretagne aussi, car l'axe anglo-saxon domine l'accès à l'information mondiale, par le biais de deux agences de presse à quasi-monopole (Associated Press et Reuters). Contrairement à leurs affirmations, les Etats-Unis sont extrêmement interventionnistes en

matière d'information et de communication : des aides financières énormes ont été consenties par l'Etat (le Pentagone et la NASA) pour la recherche et le développement dans ce domaine à des fins militaires tout autant que commerciales. Joseph S. Nye, le successeur de Newell auprès du Président Bill Clinton, a ainsi pu affirmer que les Etats-Unis sont positionnés pour l'hégémonie mondiale au XXI^e siècle parce qu'ils ont le contrôle des ressources *hard* et *soft* de l'information (5). Les Etats-Unis ont historiquement placé les télécommunications et les nouvelles technologies de l'information dans leurs structures utilitaristes et matricielles de domination et de surveillance, quelles que soient les tendances politiques de leurs dirigeants. Ainsi, c'est sous Bill Clinton que la loi des télécommunications de 1996, facilitant la convergence d'entreprises multimédias à des fins de concurrence internationale, a été votée; c'est aussi Clinton qui a décliné l'invitation au retour des Etats-Unis au sein de l'UNESCO en 1997, alors que la Grande-Bretagne s'en accommodait (après en être partie en 1985).

L'autre inquiétude américaine est liée au Nouvel Ordre économique international, une formule que les conservateurs américains traduisent comme un mot d'ordre pour l'opposition mondiale à la libéralisation du commerce, dont le Président Reagan est le champion. L'argument économique se profile ici en terme de déficit commercial américain. Pour éviter le financement par l'impôt, toujours mal vécu par l'électorat, la solution du développement du commerce extérieur reste la moins onéreuse politiquement et financièrement pour les Américains. C'est une question de maintien du niveau de vie de la nation (et du financement de ses plans de défense, au temps de la Guerre froide comme au temps du terrorisme actuel). Le cadre dépasse l'UNESCO cette fois, avec des cycles de négociations multilatérales relevant de l'OMC, chacun intégrant de nouveaux secteurs devant faire l'objet de levées de barrières douanières internationales. Les Etats-Unis souhaitent introduire l'information et ses services ainsi que les questions de propriété intellectuelle dans le processus, ce qu'ils feront dans les années 1990, dans le cycle de l'Uruguay (6).

Dans son désir unilatéral de retrait, le gouvernement américain néglige d'envisager les aspects bénéfiques d'une présence maintenue dans certains projets, notamment dans les programmes scientifiques, ce que déplorent certains éducateurs, chercheurs et hommes d'affaires. Certains hommes politiques, y compris des Républicains, préconisent la poursuite de pressions pour une réforme structurelle de l'intérieur, car la politique de la chaise vide ne peut que donner aux adversaires des Etats-Unis « *un extraordinaire levier* » au sein d'une instance internationale majeure, pour reprendre les propos de Jim Leach (Républicain de l'Iowa). Ce sont les conservateurs de la « nou-

(5) Joseph S. NYE, *Born to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990.

(6) Divina FRAU-MEIGS, « La excepción cultural », *Quaderns del CAC*, n° 14, septembre-décembre 2002, pp. 3-18, sur le site Internet www.audiovisualcat.net, en français, en anglais, en espagnol et en catalan.

velle droite », installés auprès de Ronald Reagan, qui l'emportent, notamment par le biais des pressions de groupes de réflexion (*think tanks*) comme l'influente Heritage Foundation, selon laquelle l'UNESCO « a depuis longtemps donné la priorité à des politiques anti-américaines et anti-occidentales et a cessé de s'intéresser de près aux besoins mondiaux en matière d'éducation, de science et de culture » (7).

Les objectifs des Américains, en se retirant de l'UNESCO, sont triples : faire peser une menace crédible sur les pays communistes et leurs alliés ; intimider les pays qui seraient tentés de s'aligner sur les positions tiers-mondistes ; rallier à eux les Européens, voire les faire suivre dans le retrait (ce que fera la Grande-Bretagne). Ils ne pouvaient pas se contenter de retouches cosmétiques, ni de promesses de gel de certains programmes. Par la radicalisation des positions, ils voulaient pouvoir se dégager pour agir avec les mains libres, mais en gardant la position de la puissance offensée, ce qui diplomatiquement donne un avantage certain. Ils ont crié au scandale, à l'atteinte aux libertés de commerce et d'expression en désignant des boucs émissaires et des ennemis avec lesquels il était impossible de pactiser. Ce faisant, ils espéraient démontrer que, sans eux, l'UNESCO ne pourrait pas survivre.

Cependant, ils se retrouvent face à un réel isolement : les pays communistes et les pays non alignés restent sur leurs positions tandis que les alliés européens traditionnels essaient de temporiser et de convaincre les États-Unis de réformer l'UNESCO de l'intérieur. Les Dix écrivent même une lettre au Président Reagan lui demandant de reconsidérer son retrait. La difficulté pour l'Europe d'alors (elle discutait les termes de sa propre gouvernance, l'entrée de ses nouveaux membres, les détails de sa monnaie unique, *etc.*) tient au besoin de présenter un front uni et de se positionner comme non américaine tout en n'étant pas anti-américaine. Sa situation de dépendance à l'égard des États-Unis et ses propres velléités d'indépendance par rapport aux deux blocs ont sans doute inhibé ses réactions, d'autant que la libéralisation des marchés pouvait être prématurée pour la mise en place de ses propres industries culturelles et informationnelles

L'ENTRE-TEMPS, DE LA GUERRE FROIDE
A LA « GUERRE CONTRE LE TERRORISME » (1983-2003)

La mobilisation diplomatique : le maintien des observateurs

La politique de la chaise vide n'a pas été totale. Newell annonce la création d'un groupe d'observateurs (*observer panel*), dont la mission consiste à surveiller les activités de l'UNESCO en son Quartier Général à Paris. L'in-

(7) « US affirms Plan to Leave UNESCO at End of month », *The New York Times*, 20 décembre 1984, section A, p. 1.

terventionnisme de ces observateurs se fera de plus en plus évident au fur et à mesure de certains débats où les intérêts commerciaux américains seront en jeu. Cette mission d'observation s'est maintenue tout au long de la période de retrait et les contributions volontaires des Etats-Unis ont représenté environ deux millions de dollars par an. En outre, les Américains maintiennent leur participation sélectivement, dans la discussion sur la *Universal Copyright Convention* et dans la Commission océanographique internationale, le Comité du patrimoine mondial et le programme « Homme et Biosphère » de recherche sur l'environnement, ainsi que dans certains échanges dans le domaine de l'éducation.

Les Etats-Unis vont également faire jouer à certaines ONG un véritable rôle de *lobby* et de chien de garde. Si l'Education Foundation, l'International Foundation for Science, le World Heritage Center ou le World Wildlife Fund agissent avec discrétion, c'est moins le cas du World Free Press Committee, qui se mobilise pour toutes les questions relevant de l'information et de la communication ou de l'INPI, pour les droits d'auteur et la propriété intellectuelle. L'instrumentalisation de certaines ONG ne manque pas de les rendre suspectes aux yeux des pays du Tiers-Monde et de certains pays européens comme la France, qui y voient un outil de la panoplie utilitariste et matricielle américaine.

Les Etats-Unis s'avèrent également très actifs dans la création d'une sous-division supplémentaire au sein de l'agence – malgré les recommandations d'économie : il s'agit de la sous-division spécifiquement dédiée à la liberté d'expression, qui coexiste à côté des sous-divisions de l'information et de la communication et leur fait contrepoids.

La mobilisation économique et culturelle

Les Etats-Unis soutiennent la science, l'éducation, la culture et la communication par le biais d'autres agences des Nations Unies, qui sont reliées à l'UNESCO, notamment l'UNICEF, l'International Bureau of Education (IBU), la Food and Agriculture Organization (FAO), le United Nations Development Program (ou PNUD). Toutefois, une partie des fonds alloués à ces agences est reversée à des agences fédérales américaines, comme la US Information Agency ou la US Agency for International Development (USAID). Les autres bénéficiaires sont le Foreign Agricultural Service, le Bureau of International Organization Affairs, l'Environmental Protection Agency (EPA), la National Commission on Libraries and Information Science, la National Oceanic Atmospheric Administration (NOAA), la National Science Foundation, le Peace Corps et la US Trade and Development Agency. Les missions de ces agences sont parallèles à celles de l'UNESCO et se posent parfois en concurrence directe avec elle.

Les Etats-Unis créent toute une panoplie d'aide au développement. Leur stratégie consiste à traiter bilatéralement avec les pays demandeurs, en dis-

criminant les « Etats-voyous » (*rogue states*) des autres (8). Leurs actions de développement visent différents types de pays, en soutenant certains et en abandonnant d'autres. Leur capacité de pression et de dissuasion augmente avec la fin de la Guerre froide, en particulier sur les pays souhaitant être acceptés dans l'OMC, comme ceux d'Europe de l'Est et d'Asie (notamment la Chine), deux zones de marché intéressant les Etats-Unis car dépourvues d'industries culturelles nationales capables de faire concurrence aux multinationales américaines.

Les crises intermédiaires

Le retrait consommé, le débat n'est pas clos pour autant et les enjeux qui sous-tendent le conflit persistent, même après la chute du Mur de Berlin en 1989. Les politiques culturelles et identitaires mises en place par les Etats-Nations, en Europe comme dans le Tiers-Monde, se durcissent et la libéralisation des marchés et la mondialisation ne vont faire que les exacerber.

Un certain glissement s'est produit, avec la prise de conscience que la mondialisation avance par le marché mais qu'elle doit passer aussi par une vision de société, qui ne peut donner un blanc-seing à l'hégémonie américaine. Deux ensembles d'arguments s'opposent, avec des postulats de départ se référant à des enjeux de civilisation : un discours de la diversité contre un discours de la prospérité ; une opposition à l'uniformisation contre une opposition au protectionnisme nationaliste. Le tout, autour d'un objet commun, la culture, et au nom de la liberté, qui est la valeur de base partagée et revendiquée par les deux camps.

L'exception culturelle

Même si la chute du Mur de Berlin confirme la victoire des positions américaines et contraint le camp des ex-pays soviétiques à se reconverter, y compris au sein de l'UNESCO, d'autres relais sont pris, cette fois-ci dans le camp même des pays alliés des Etats-Unis. Les positions se radicalisent, notamment dans le contexte des négociations du GATT en 1994, autour de l'expression « exception culturelle », qui souligne que les politiques culturelles, les industries du savoir et du divertissement outrepassent les questions économiques et sont intrinsèquement associées aux questions identitaires et linguistiques. Les libre-échangistes, avec pour champion les Etats-Unis, prônent l'abandon total des mesures de protection, tandis que les « exceptionnistes », dont le champion est l'Union européenne, impulsée par la France et soutenue par le Canada, veulent le maintien des industries nationales sans pour autant fermer hermétiquement leurs frontières. Économiquement, les « exceptionnistes » considèrent que le marché global est un faux marché, dominé par un petit nombre d'entreprises multinationales

(8) P. MÉLANDRI / J. VAÏSSE, *L'Empire du milieu*, Odile Jacob, Paris, 2001.

pilotées par les Etats-Unis et leurs fonds de pension. Certains dénoncent même la réalité du protectionnisme américain, pays qui importe moins de 1 % de la production cinématographique mondiale. Ils s'opposent aussi à la perception selon laquelle le cinéma, l'audiovisuel, la musique sont de simples industries de divertissement. Les libre-échangistes, à l'inverse, les considèrent sans état d'âme comme une industrie et rejettent toute idée de protection douanière ou d'aide subventionnée par l'Etat.

Les accords du GATT laissent la porte ouverte aux interprétations des uns comme des autres et maintiennent un certain *statu quo* sur les mesures de protection nationale. De nouveaux affrontements du même ordre se produisent autour de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) dans le cadre de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) : l'AMI devait permettre aux entreprises des différents Etats membres d'investir librement dans les autres pays membres, sans traitement préférentiel des entreprises locales (les avances, les prêts à taux préférentiels, les allègements fiscaux devaient être abandonnés, ainsi que toutes les autres politiques nationales de soutien à la production); à la différence du GATT, étaient prévues des sanctions financières pour les Etats récalcitrants. Les accords ont finalement échoué en 1998, après une forte mobilisation des professionnels et des politiques. Il en a été de même du nouveau cycle de l'OMC, appelé « cycle de Doha », lequel a confirmé l'émergence d'une approche tiers-mondiste renouvelée sous la forme d'une « altermondialisation ».

Les débats sur l'info-éthique, la propriété intellectuelle et la diversité culturelle au sein de l'UNESCO

En tant qu'entité intellectuelle et culturelle de la communauté internationale, l'UNESCO enregistre tous les débats mondiaux comme une caisse de résonance. Cependant, en tant qu'agence de l'ONU, elle n'est habilitée ni à trancher ni à s'auto-saisir : elle ne peut que refléter les tensions qui existent et se faire l'écho des voix contradictoires. Les étouffer serait contraire à son mandat. Paradoxalement c'est cela qui la met sous le feu des critiques : il est plus facile de « tirer sur le messager » que sur le message.

Dans les années 1990, sont placés à l'ordre du jour des débats de l'agence plusieurs dossiers très sensibles concernant les questions d'information, de propriété intellectuelle et de diversité culturelle. Les débats sur ces sujets se trouvent exacerbés par la préparation, pour 2003, du Sommet mondial de la société de l'information – dont la suite est prévue à Tunis en 2005 – et par l'aboutissement des débats sur le projet de Recommandation sur le multilinguisme et l'accès universel au cyber-espace. Y participent, outre des Etats, des ONG et des *lobbies* des secteurs industriels concernés. De la sorte se font entendre les interrogations de la société civile sur les abus de position dominante et sur les mutations des équilibres entre droits des créateurs,

droits des diffuseurs et droits des usagers, des interrogations teintées par l'évolution de l'altermondialisation et par ce qu'on pourrait appeler « l'effet ONG », pour rendre compte du paradoxe d'une classe moyenne développée et occidentale se mettant à défendre les intérêts des pays du Tiers-Monde dans la mesure où ils sont aussi les siens, notamment en ce qui concerne des préoccupations globales comme l'environnement, la fracture numérique, le droit des usagers, *etc.*

L'agence se fait ainsi le reflet du vieux débat, relancé par les nouvelles technologies, de l'intérêt général contre la liberté privée. Elle rend compte de la renégociation nécessaire des divers équilibres juridiques et légaux rendus obsolètes par les usages de la société civile et les convergences multimédias. D'une certaine manière, l'UNESCO est à la pointe des nouvelles idées en la matière, dans sa recherche de principes directeurs universels, même si ceux-ci doivent reposer sur l'équilibre difficile du respect de la diversité et de la libre-circulation des idées. La situation n'est pas sans évoquer des similarités avec celle du rapport McBride et du NOMIC, ce qui inquiète les Etats-Unis.

Les *lobbies* du secteur privé perçoivent le positionnement de l'UNESCO comme un dépassement de ses missions. Leur analyse reproduit la confusion déjà ancienne entre les points de vue des nations individuelles et de certaines ONG représentant les intérêts de la société civile avec les activités de l'agence elle-même. Cette confusion s'est traduite par des attaques *ad hominem* contre certains fonctionnaires internationaux, voire par leur intimidation ou leur déplacement à d'autres postes. Elle a contribué à la mobilisation des Etats-Unis, notamment de leur groupe d'observateurs frustrés de leur statut, lequel, s'il leur permet d'édulcorer le sens et la portée des diverses recommandations, ne leur donne aucun droit de vote.

Plusieurs polémiques éclatent au sein de l'agence. Autour de l'info-éthique, les définitions du « domaine public global » font l'objet d'épurations successives, car elles sont perçues comme une attaque contre les droits d'auteur, ce qui mobilise l'INPI et l'ensemble du *lobby* des éditeurs. Autour de la diversité culturelle et de ses prolongements dans le cyber-espace, les questions de son financement et du rôle controversé des forces du marché font l'objet de plaintes du World Free Freedom Committee, qui y voit un retour au contrôle de la liberté d'expression et de la presse.

La Déclaration universelle sur la diversité culturelle est cependant adoptée unanimement par tous les Etats membres à la session de la conférence générale de 2001, dans la foulée des événements du 11 septembre. Saluée comme une nouvelle éthique pour la paix et le développement, elle conduit à faire attention au domaine public de l'information et au service public des médias, avec non pas une mission de contrôle de l'Etat mais une garantie par l'Etat de la diversité et de la pluralité des points de vue. De leur côté, les Etats-Unis la perçoivent comme une résistance aux évolutions globales

qu'ils préconisent et comme une menace à leurs intérêts commerciaux ; par suite, ils ne manquent pas de blâmer l'UNESCO. La polémique atteint son comble avec un numéro de la revue *Development* (9) financée par l'UNESCO, dont les articles sont considérés comme nocifs et relevant du NOMIC, notamment ceux inclus dans la section thématique « Perspectives on the New Information Age : Gain or Divide ? » qui, rédigés, entre autres, par des personnalités de notoriété mondiale comme Cees J. Hamelink, Philippe Quéau ou Roberto Savio, portent un regard critique sur l'évolution des flux d'information globaux et évoquent un certain nombre de solutions potentielles pour réduire la fracture numérique, dont le droit à la communication et la taxation globale.

Le 11 septembre 2001 : le terrorisme et ses retombées sécuritaires

La mobilisation des Etats-Unis a été précipitée par des événements de politique intérieure, suite aux attaques du 11 septembre 2001. Les conservateurs de la « nouvelle droite » – qui n'avaient pu recueillir les fruits de leur politique anticommuniste après la chute du Mur de Berlin car ils avaient perdu le pouvoir au profit des Démocrates socio-libéraux – y voient une opportunité de reprendre le terrain perdu. Par un brusque basculement, leur discours guerrier, militariste, patriotique, prônant la spécificité « messianique » américaine, se trouve soudain en phase avec la majorité du pays : pour l'ensemble des Américains, il devient essentiel de mettre en place un système de cyber-sécurité global, ainsi que l'indiquent les diverses interventions américaines dans les conférences préparatoires au Sommet mondial de la société de l'information (notamment à Bucarest en 2002).

Ce « messianisme », dont la mission, définie sur la base du « *choc des civilisations* » – credo permettant de retrouver un ennemi extérieur –, est de réduire le terrorisme d'origine islamique, s'inscrit aussi dans le cadre d'une tentative de moralisation de l'espace public mondial. La polarisation se fait sur la défense, mais aussi sur l'école et la culture comme outils de socialisation à investir et à réinvestir. Le message est simple, en interne comme en externe : le libéralisme social est la cause des maux de la société ; la défense nationale est la meilleure prévention contre le communisme et le terrorisme. Les solutions deviennent dès lors évidentes : le marché est le meilleur régulateur de la société ; le budget de la défense et la surveillance sécuritaire doivent être augmentés. De la sorte, la vision extra-territoriale est en cohérence avec la visée interne ; elle ne peut être qu'unilatérale puisqu'elle est messianique.

C'est donc une vision paradoxale de la mondialisation que proposent les Etats-Unis, puisqu'elle coexiste avec un grand protectionnisme. La politique internationale de G.W. Bush se caractérise par le refus systématique d'une

(9) « Global Governance and Knowledge Societies », *Development*, vol. 45, n° 4, décembre 2002.

quelconque ingérence étrangère dans les intérêts économiques ou politiques américains : déni des traités de protection de l'environnement (Tokyo); déni d'une Cour de justice pénale internationale (La Haye); déni des avis de l'ONU (Iraq). Dans ce contexte, l'investissement dans l'UNESCO ne peut être vu que comme une entreprise de reprise en main de l'agence.

Ce protectionnisme se caractérise par un unilatéralisme d'airain dans les relations avec les alliés comme avec les ennemis, de sorte que les leçons tirées du 11 septembre ne sont pas celles de l'alliance mais celles de la méfiance. La faute est rejetée sur l'ennemi de l'extérieur, qui passe de Ben Laden à Saddam Hussein; le moindre doute émis par les alliés les verse au dossier des traîtres auxquels il ne faut pas se fier : cela est particulièrement le cas de la France, qui se trouve aux premières loges des attaques américaines, tant pour ses positions sur la diversité culturelle et le domaine public mondial que pour ses positions contre l'entrée en guerre contre l'Iraq en s'appuyant sur l'ONU. La France est dans une position complexe face à la « gouvernance globale » prônée par les Etats-Unis : sa tendance à la centralisation et au dirigisme d'Etat la positionne mal dans la mondialisation soutenue par les acteurs du secteur privé et l'individualisme (10). D'où sa tendance à se faire le porte-parole des pays défavorisés, d'autant que sa vision universaliste la porte à la défense de l'intérêt général contre l'intérêt privé. Au sein de l'Europe, elle prône cependant des alliances négociées avec les Etats-Unis, mais ceux-ci répondent désormais à la rhétorique des alliances par la rhétorique de leurs intérêts. Par un curieux renversement, les Etats-Unis deviennent unilatéralistes au moment où les Français et les Européens deviennent multilatéralistes et prônent un modèle de gouvernance respectueux des différences. Là où ils jouaient le jeu des alliances stables, ils promeuvent désormais la déstabilisation des alliances, mettant durablement en danger leur modèle de contrôle matriciel, qui tend à éviter l'occupation territoriale et préfère la gestion des conflits par les règlements internationaux.

LES CONDITIONS D'UN RETOUR FAUSSEMENT PARADOXAL

Face à ces conditions internes et externes qui donnent une mauvaise image de l'hégémonie américaine, il fallait reprendre l'initiative. Et ce, d'autant que des organisations professionnelles et éducatives (dont la National Academy of Sciences et la National Education Association) encouragent le Président Bush à faire revenir le pays au sein de l'UNESCO, voyant dans ce geste un des moyens d'établir une paix durable par le soutien au développement et à l'éducation : l'agence doit faire partie des lieux stratégiques à partir desquels combattre l'intolérance et faire avancer la lutte contre le ter-

(10) S. MEUNIER, « The French Exception », *Foreign Affairs*, juillet-août 2000, pp. 104-114.

rorisme d'origine islamique. Certains membres du gouvernement, dont l'ancien ministre des Affaires étrangères George Shultz, qui avait poussé au départ en son temps, défendent les mêmes idées. Est finalement voté par le Congrès, en 2001, le financement des 60 millions de dollars requis pour la réintégration au sein de l'UNESCO (cette somme correspond aux 53 millions de dollars dus annuellement, auxquels s'ajoutent 5,3 millions pour la réintégration en tant que telle, soit environ 11,5 % de participation).

De leur côté, les *think tanks* conservateurs restent très mitigés, notamment la Heritage Foundation, qui ne voit pas l'intérêt américain à devenir une voix sur les 188 de la Conférence générale et à contribuer lourdement au budget de l'UNESCO pour des programmes qui sont soit inutiles, soit contraires aux droits de l'homme. Selon eux, le gouvernement a cédé à la pression externe et au besoin de ne pas paraître trop unilatéral dans sa politique étrangère : l'intérêt pour l'UNESCO n'est que de la poudre aux yeux ; rien ne justifie le retour.

Les raisons officielles du retour sont indiquées dans un document du ministère des Affaires étrangères. Celui-ci insiste sur le fait que les programmes de l'UNESCO promeuvent la responsabilité civique et la tolérance, ce qui est une arme pour combattre le terrorisme et promouvoir la démocratie. La redondance entre des programmes unesciens et des programmes américains, comme dans le cas du programme « Education pour tous » qui ressemble à « No Child Left Behind », est présentée comme une avancée des idées américaines dans le monde ; il en est de même de l'adoption de normes scientifiques solides ou de la promotion de la liberté de la presse. Le document mentionne aussi les orientations vers le futur, notamment en ce qui concerne la bio-éthique et la diversité culturelle. A la politique de la chaise vide, les Etats-Unis opposent désormais celle de l'occupation sur tous les fronts : « *les Etats-Unis ont l'intention d'être des participants actifs et à part entière de ces débats* » (11).

Une justification structurelle

Le retour est avant tout présenté comme naturel car l'UNESCO semble avoir réussi sa restructuration, en conformité aux exigences américaines. Dans son discours annonçant la réintégration, George W. Bush souligne ainsi que « *l'institution s'est réformée dans les domaines que les Etats-Unis ont cherché à réformer depuis leur départ, ce qui inclut une gestion plus saine, une épuration des activités et une adéquation avec ses missions, notamment la liberté de la presse* » (12).

(11) Ministère de l'Intérieur, *US Department of State's Office of International Information Programs*, « The United States Rejoins UNESCO », communiqué officiel, 22 septembre 2003, sur le site Internet usinfo.state.gov – dernière consultation le 13 novembre 2003).

(12) Président George W. Bush, 57th UN General Assembly, 12 septembre 2002, sur le site Internet usinfo.state.gov (dernière consultation le 13 novembre 2003).

Dans leur plan de participation, qui vise l'ONU en général, les Etats-Unis donnent des exemples des avancées obtenues dans la réforme de l'ONU par la voie diplomatique, notamment le retour au Conseil de sécurité et la présence accrue dans des instances comme la Food and Agriculture Organization, ainsi qu'un audit des diverses ressources humaines de l'ONU et l'« *élimination du gaspillage et de l'idéologie antiliberté de l'UNESCO* ». Ce plan de réintégration se caractérise par sa volonté interventionniste, par le rejet des pays et des dirigeants violant les normes de l'ONU, par la recherche de finances saines et sous surveillance et par une évaluation constante des programmes avec obligation de résultats, en n'hésitant pas à « *éliminer les agences, départements et programmes inefficaces ou inutiles* » (13). Cela implique des ressources humaines à la hauteur de la contribution des Etats-Unis, notamment des postes de direction pour des citoyens américains dans toutes les instances de l'ONU et particulièrement à l'UNESCO.

Ce plan de participation active est à mettre au regard de la politique américaine envers les pays en développement que le Président Bush a exposée en 2002 sous la forme d'un « *Plan for the Millenium Challenge Account* » (14), soumis au Congrès en février 2003 et présenté comme une nouvelle vision de l'aide au Tiers-Monde. Cela signifie un financement accru (50 % de plus en 3 ans) pour des « *projets dans des nations qui gouvernent avec justice, qui investissent dans leur peuple et qui encouragent la liberté économique* ». Action très ciblée donc, qui tente de répondre aux critiques selon lesquelles les Etats-Unis sont, de tous les pays développés, ceux qui fournissent le moins d'aide au développement. Ce programme sélectif se fonde sur le soutien par le secteur privé et sur la bonne gouvernance. La collaboration avec l'UNESCO s'impose, dans la mesure où « *les programmes de l'UNESCO reflètent et promeuvent les intérêts des Etats-Unis* ».

Une motivation personnelle

Malgré l'élimination, entre 1987 et 1999, des programmes qui dérangeaient les Etats-Unis par le directeur général Federico Mayor Zaragoza, notamment le NOMIC, les Etats-Unis, contrairement à la Grande-Bretagne, refusèrent de revenir en 1997, sous prétexte que la gestion laissait encore à désirer. C'est sous la direction de Koichiro Matsuura, nommé en novembre 1999, que le réchauffement s'est fait sentir, en partie grâce à la démarche pro-active du Japonais, qui a fait du retour des Etats-Unis un des buts de son mandat. Les Etats-Unis lui ont rendu hommage pour sa gestion, estimant que, sous son *leadership*, la structure de la direction a été drastiquement changée, que les positions redondantes et clientélistes ont été réduites

(13) President George W. BUSH, *ibid.*

(14) President George W. BUSH, Inter-American Development Bank, 14 mars 2002.

de moitié et que des personnes capables ont été mises à des postes-clefs, notamment celui de la sélection du personnel (15).

Le retour a été négocié auprès de K. Matsuura avec des conditions préables : une place immédiate au conseil exécutif dont les membres sont généralement élus (ce qui a contraint plusieurs pays européens, dont la Grèce et le Portugal, à retirer leur candidature); un audit interne permettant d'évaluer le nombre de postes à demander par les Etats-Unis, avec des exigences particulières dans les secteurs de l'éducation et de l'information; des remaniements dans les mandats; le déplacement de certaines personnalités dérangeantes.

Des raisons politiques et culturelles

La Déclaration sur la diversité culturelle est sans doute une des raisons les plus puissantes expliquant le retour des Etats-Unis. Elle est perçue comme une attaque contre les règlements du commerce international établis par l'OMC et comme une tentative de protection contre les produits américains. A l'inverse, certains y voient un protectionnisme américain à rebours, celui des intérêts des studios hollywoodiens. A la défense du pluralisme comme une forme de défense de la liberté d'expression s'oppose la conception d'une liberté d'expression comprise comme une liberté de consommation. Au devoir des pouvoirs publics de rééquilibrer les extrêmes du marché s'oppose le refus de toute entrave à la concurrence.

C'est donc un retour à la « case zéro », par rapport aux raisons du départ. Dans les deux cas, les Etats-Unis se retrouvent dans des conditions d'isolement. NOMIC et « diversité culturelle » illustrent la tentative de nombreux pays de s'opposer à l'hégémonie américaine, tant en ce qui concerne le commerce mondial que la dissémination de l'information et des produits culturels. A cela s'ajoute l'amalgame entre la crise israélo-palestinienne et le conflit contre le terrorisme d'origine islamique.

Malgré le glissement du débat et le déplacement des alliances et des enjeux, la décision américaine n'est contradictoire qu'en apparence : les mobiles américains n'ont pas changé; seule la méthode est modifiée. Le retour des Etats-Unis ne saurait donc être interprété comme une relaxe ou un relâchement par rapport à l'ONU ou à l'UNESCO, ni comme un revirement humanitaire. C'est une affirmation du pouvoir de la « nouvelle droite » et une occasion de faire connaître au monde les ambitions et les actions à venir des Américains. Le choix de l'UNESCO parmi toutes les agences de l'ONU n'est pas innocent et ne peut être vu comme amical. La « nouvelle droite » s'oppose à toute ingérence; elle n'est pas en faveur de l'internationalisme, mais du patriotisme; Elle se préoccupe de l'éducation dans son aspect religieux et de l'humanitaire dans son aspect caritatif, loin en cela des

(15) Office of the press secretary, 12 septembre 2002, sur le site Internet usinfo.state.gov.

approches de l'UNESCO. Par-delà l'UNESCO, c'est donc sans doute l'ONU qui est visée, en une manœuvre d'intimidation de la communauté internationale qui relève du même procédé que la réintégration au Conseil de sécurité. Il s'agit d'une reprise en main en connexion avec le projet hégémonique réaffirmé des Etats-Unis, qui est en fait un des résultats différés de la fin de la Guerre froide. Le multilatéralisme de l'UNESCO sert les besoins de cette entreprise internationale, par sa légitimité et son fonctionnement collectif. Le pays a besoin d'une légitimation de sa présence en Iraq et de son offensive contre le monde arabe. L'UNESCO, arme supplémentaire dans l'arsenal de la lutte contre le terrorisme, lui permet de faire avancer ses projets éducatifs et culturels au Moyen-Orient, en vue d'assurer la sécurité de sa démocratie.

Cette politique, qui relève de la doctrine Bush (16), n'est donc pas le signe d'un redoux mais plutôt d'une radicalisation de la politique étrangère américaine, selon le principe « *ce qui est bon pour les Etats-Unis est bon pour le monde* ». L'exceptionnalisme justifie alors la guerre préventive ; l'isolationnisme autorise l'unilatéralisme. Ce principe est en proportion inverse à la façon dont les Etats-Unis sont perçus dans la réalité internationale, ce qui les rend vulnérables. Plusieurs risques existent en effet, outre celui d'un anti-américanisme flagrant et d'un isolement croissant, même de la part des autres nations démocratiques, sommées de rejoindre les Etats-Unis sans conditions et sans négociations. Les Etats-Unis sont vulnérables dans la contradiction entre leur exceptionnalisme et la nécessité de contraindre le monde à leur ressembler : leur gouvernance matricielle peut alors se retourner contre eux. Ils courent aussi le risque de croire que la seule puissance militaire peut asseoir la sécurité, surtout sur le long terme, y compris par le biais d'une occupation économico-culturelle. Un autre risque tient aux dangers de l'auto-satisfaction, à une perception exagérée de leur bon droit, qui crée des œillères quant à la réalité des positionnements d'alliances. La recherche des intérêts nationaux à l'étranger, dans l'espoir de rendre le monde sûr pour leur démocratie, risque alors d'accroître leur insécurité.

VERS UNE CULTURE DU DIALOGUE ?

S'il convient de tempérer l'optimisme du retour, il ne faut pas voir celui-ci avec pessimisme seulement. Les Etats-Unis restent une grande puissance démocratique au sein de laquelle existent des forces de désobéissance civile, ainsi que des forces de multilatéralisme et de tolérance, qui dépassent de loin la conjoncture politique actuelle. En outre, si certaines des exigences américaines sont passées au niveau de l'UNESCO, c'est aussi parce que d'autres puissances les souhaitaient, notamment les pays européens (les plus

(16) W. LAFEBER, « The Bush Doctrine », *Diplomatic History*, vol. 26, n° 4, automne 2002, pp. 543-556.

gros donateurs), demandeurs eux aussi de transparence et de clarté dans la gestion. A l'avenir, il ne s'agit pas pour ces pays d'isoler les Etats-Unis, même s'ils savent le faire par eux-mêmes, mais de leur montrer que, s'ils ont trouvé une vertu à leur « exceptionnalisme », ils ne peuvent tenir grief à d'autres de réclamer le respect du leur. Une culture universelle ne peut s'élaborer sans le dialogue entre les cultures spécifiques. Cette politique de concertation multilatérale implique une ligne budgétaire qui permette d'avoir les ressources pour le faire. Et là, de l'avis général, le retour des Etats-Unis peut créer une différence.