



LA RÉGULATION TECHNO-JURIDIQUE EN ÉCHEC: Le cas de la 33^{ème} Conférence générale de l'UNESCO

Par **Frantz Gheller**

Chercheurs à la Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie de l'UQAM (www.chaire-mcd.ca)

Le mois d'octobre 2005 fut l'occasion de la célébration du 60^{ème} anniversaire de l'Organisation des Nations unies pour la science, la culture et l'éducation (UNESCO). La cérémonie spéciale tenue le 5 octobre commémora l'œuvre accomplie depuis la création de cette institution spécialisée des Nations unies, en 1945, et chercha à y puiser l'inspiration qui guida ses fondateurs. Ayant vu le jour aux fins de contribuer au développement de l'éducation, des sciences et d'une culture de paix dans l'objectif de promouvoir la compréhension mutuelle entre les peuples, l'UNESCO, en tant que l'un des centres d'impulsion de politiques d'intérêts communs du système onusien, participe au renforcement du maintien de la paix et de la sécurité dans le monde.

Pour rappeler quelques-unes des activités menées sous son égide au cours des 60 dernières années, mentionnons l'adoption de la Convention universelle sur les droits d'auteurs en 1952, l'organisation de la première conférence intergouvernementale visant la conciliation des thèmes de l'environnement et de l'économie, en 1968, l'adoption de la Convention concernant la protection du patrimoine culturel et naturel mondial, en 1972, et l'organisation de la Conférence mondiale sur l'Éducation pour tous, en 1990. Plus récemment, en 2001, l'UNESCO fut le théâtre de l'adoption de la Déclaration universelle sur la diversité culturelle, qui conduisit l'ensemble des États membres à se pencher sur un projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles lors de la 33^e Conférence générale de l'Organisation, tenue du 3 au 21 octobre dernier.

Par-delà les réjouissances entourant la célébration des accomplissements de l'UNESCO, c'est sur cette 33^{ème} Conférence générale que nous avons récemment porté notre attention dans le cadre du Projet de recherche *Gouvernance mondiale : démocratisation ou privatisation du système international ?*, développé par la Chaire de recherche du Canada en Mondialisation, Citoyenneté et Démocratie de l'Université du Québec à Montréal¹. Rencontre biennale ayant cette année réuni 3700 participants dont plus de 200 ministres et 8 chefs d'État et de gouvernement, la conférence générale est l'occasion de nombreux débats portant sur des thèmes reliés à la politique générale de l'Organisation. À ce titre figuraient lors de la 33^{ème} session le bilan et les perspectives de l'Éducation pour tous, la stratégie de mise en place d'un

¹ Dans le cadre d'une Subvention ordinaire de recherche du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (2005-2008), sous la direction de Jules Duchastel.



système global d'alerte aux tsunamis et la participation de l'UNESCO au Sommet mondial de la Société de l'information (SMSI)². Lieu d'examen et d'adoption du Projet de programme et de budget pour 2006-2007, de même que de la préparation de celui de 2008-2009, la 33^{ème} Conférence générale permet également aux représentants des États membres d'y adopter, non sans remous, trois instruments normatifs dont la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles précédemment mentionnée³. Ce tour d'horizon ne saurait passer sous silence la reconduction en séance privée de M. Koïchiro Matsuura dans ses fonctions de Directeur-général⁴, de même que le renouvellement de la moitié des 58 membres du Conseil exécutif, avec tout le lobbying que cela implique⁵.

Le retour de l'hégémon américain

Ce bilan rend à lui seul impossible la négation de ce que la Conférence générale soit un lieu de pouvoir : sous couvert de haute diplomatie, elle participe à la régulation pacifique de thématiques conflictuelles en institutionnalisant certaines luttes d'intérêts de portée mondiale. Si les déclarations à connotation politique y sont nombreuses, les interventions demeurent toutefois dans les limites de la circonspection obligée par les règles formelles de la diplomatie internationale. Puisque l'interdépendance croissante des économies nationales rend coûteux tout faux-pas en cette matière, beaucoup s'attendaient à ce que la réintégration du démiurge de l'ordre néolibéral⁶ affecte au plus haut point les rapports de force au sein de la Conférence générale⁷ : peu importe les cadres d'affrontement diplomatique, s'opposer ouvertement aux positions défendues par les représentants américains laisse chaque fois présager des pénalités de conséquence sur les plans économique et/ou politique.

² Rappelons que le SMSI est organisé en deux phases sous l'égide de l'Union internationale télégraphique (UIT), la première ayant eu lieu à Genève en 2003 et la deuxième à Tunis, en novembre 2005.

³ Les deux autres sont la Convention internationale contre le dopage dans le sport et la Déclaration universelle sur la bioéthique et les droits de l'homme.

⁴ M. Matsuura a presque fait l'unanimité, récoltant 151 voix sur 154 lors du vote secret. Notons, pour plus de précisions, que 163 des 180 pays ayant droit de vote ont participé au scrutin puisqu'il faut noter 9 abstentions ou bulletins nuls. Élu pour la première fois en 1999 pour un mandat de 6 ans, le prochain mandat de M. Matsuura est d'une durée prévue de 4 ans suite à la réforme intervenue lors de la 29^e Conférence générale.

⁵ En fait, ce fut notamment la distribution de tracts par la délégation égyptienne en vue d'obtenir des appuis pour la réélection de l'Égypte au Conseil exécutif.

⁶ S'il faut attribuer la définition du programme néolibéral exprimé dans le Consensus de Washington à un groupe d'économistes et de fonctionnaires d'Amérique latine, c'est toutefois sous l'égide des États-Unis et de son influence prépondérante au sein des organisations internationales à vocation économique que s'est mise en place, en bien des endroits comme une fatalité, l'ordre global néolibéral. Voir Jules Duchastel, « Du gouvernement à la gouvernance : crise d'ajustement de la régulation néolibérale », *La régulation libérale*, Montréal : Athéna, 2004, pp. 17-47.

⁷ Il n'est pas nécessaire ici de recenser les retenues exprimées par les analystes politiques qui ont couvert les négociations entourant le projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions artistiques à l'égard des pressions exercées par les États-Unis en vue d'en affaiblir l'effectivité.



L'UNESCO elle-même a fait les frais de l'unilatéralisme américain, il y a vingt ans déjà. Elle jouait alors aux yeux du gouvernement Reagan les trouble-fêtes dans les relations internationales en s'affichant comme l'une des principales tribunes des pays du tiers-monde. La puissance américaine n'hésita pas à marquer sa volonté de voir l'UNESCO être confinée à un rôle de second plan en s'en retirant sous prétexte de mauvaise gestion, ceci sans manquer de la dénoncer comme « un instrument » au service des pays de l'Est et des « régimes les plus totalitaires »⁸. La prise de position par l'Organisation en faveur de l'instauration du Nouvel Ordre mondial de l'information et de la communication (NOMIC) s'avère toutefois être le motif auquel il faut raisonnablement attribuer ce départ. Celui-ci suivait effectivement le dépôt du rapport MacBride en 1980⁹, qui concluait de manière accablante au déséquilibre de l'information entre les pays du nord et ceux du sud. La stratégie américaine, qui consistait en quelque sorte à reléguer aux oubliettes les normes que l'UNESCO cherchait à institutionnaliser, fut couronnée d'un succès majeur : l'abandon officiel du NOMIC par l'UNESCO en 1989 sonna le glas d'une conception de la régulation internationale des flux d'information admettant la nécessité de l'intervention étatique. L'approche libérale de l'hégémon américain demeurait prépondérante dans l'orientation de l'ordre international et l'UNESCO, jugée trop gênante, était mise hors jeu.

La chute du nombre de projets de résolutions débattus à l'UNESCO suite au dépôt du rapport MacBride témoigne de manière probante de la capacité américaine à compromettre la participation de l'Organisation à la gouvernance onusienne¹⁰. Suite au départ de l'hégémon états-unien en 1984 et de son acolyte britannique en 1985, l'UNESCO fut indéniablement handicapée dans son aptitude à traduire son programme sur le plan normatif de même qu'à impulser de nouvelles politiques de concert avec les acteurs étatiques¹¹. Il n'en demeure pas moins que les travaux de l'Organisation se poursuivirent et qu'ils acquirent une nouvelle portée en 2001, lorsque les États membres adoptèrent la Déclaration universelle sur la protection culturelle. Le mandat confié au Directeur-général, deux années plus tard, de poursuivre l'étude de la pertinence de l'adoption d'un instrument normatif contraignant en matière de protection culturelle ne pouvait pas davantage être

⁸ GARDE, Serge. Cité dans L'Équipe de la lettre, « Le retour de l'Oncle Sam à l'UNESCO », *Point de mire – UFP*, Octobre 2003. En ligne : http://www.ufp.qc.ca/IMG/article_PDF/article_732.pdf (consulté le 14 août 2005).

⁹ L'UNESCO convoqua en 1976 la Commission internationale d'étude des problèmes de la communication dirigée par l'Irlandais Sean MacBride, prix Nobel de la paix en 1974 et fondateur d'Amnesty International. Voir Raphaël Canet, « De la diversité culturelle dans la société de l'information : opportunité ou diversion? », dans Gilbert Gagné (dir.), *Diversité culturelle : vers une convention internationale?*, Montréal : FIDES, 2005, pp. 115-135.

¹⁰ Alors qu'il avait toujours connu un rythme croissant depuis la mise sur pied de l'Organisation en 1946, le nombre de projets de résolutions diminua sensiblement de 1980 à 1991, passant de près de 450 projets à 350 environ. Si le nombre de projets entama sa courbe descendante dès 1980, soit l'année du dépôt du rapport MacBride, c'est notamment que les États-Unis exercèrent de fortes pressions sur l'UNESCO pour qu'elle réduise ses activités sous prétexte de mauvaise gestion.

¹¹ Outre la diminution du poids proprement politique de l'UNESCO, ces départs entraînèrent la perte de plus de 20% de son budget.



ignoré. Le fait que les États-Unis aient cherché à ce que soit réglé le sort des flux culturels au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et parallèlement, celui des flux communicationnels au sein de l'Union internationale des télécommunications (UIT), ne suffit pas en soi à neutraliser l'action de l'UNESCO vis-à-vis de ces enjeux mondiaux. Voulant garder la main mise sur l'ensemble des politiques et des instruments normatifs élaborés dans le cadre de la gouvernance onusienne, les États-Unis durent admettre qu'ils ne pouvaient plus se tenir à l'écart de l'UNESCO sans perdre la quasi ubiquité de leur ascendant sur la prescription de l'agenda mondial.

D'aucuns craignaient que le retour de l'hégémon américain au sein de l'UNESCO suffirait à infléchir les comportements des autres États membres de manière à ce qu'ils alignent leurs positions en conformité avec celles défendues par la délégation américaine. Sa seule réintégration ne fut pourtant pas assez pour lui assurer l'emprise sur l'orientation de l'Organisation et sur ses activités d'élaboration normative. La délégation américaine essuya effectivement deux affronts de taille : d'une part, l'adoption de la Convention sur la protection et la promotion des expressions culturelles ; et d'autre part, le refus par une majorité d'États de confiner l'UNESCO à un rôle secondaire eu égard à la mise en œuvre du Plan d'action élaboré dans le cadre du SMSI. Pour comprendre la configuration des rapports de force ayant mené à ces deux échecs, il nous faut revenir à la stratégie mise de l'avant par la délégation américaine.

Stratégie américaine et Convention sur la diversité culturelle

Dans un contexte où des parts de plus en plus importantes de la souveraineté des États sont remises en question, l'hégémon américain, qui dispose de la plus grande liberté de choix dans le système international de par sa capacité à influencer le comportement des autres acteurs, a tout intérêt à ce que l'ensemble des questions traité au niveau de la gouvernance onusienne le soit dans des cadres internationaux mettant en valeur l'approche libérale favorisant sa domination économique¹². La transposition des questions sensibles vers les organisations internationales à vocation économique où la prégnance du secteur privé en amont et en aval du processus décisionnel n'est pas contestable se pose au cœur même de la stratégie américaine. Dans le cadre de la 33^{ème} Conférence générale de l'UNESCO, cette stratégie s'est toutefois montrée inefficace : les États-Unis ne réussirent pas à poursuivre leurs

¹² Pour une analyse détaillée des intérêts de l'hégémon à promouvoir le libre-échange dans le monde, voir Gérard Kébadjian, « Économie politique du système commercial international », dans *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris : Éditions du Seuil, 1999, pp. 71-103. Pour illustrer le cas présent, évoquons la libéralisation du marché des télécommunications largement dominé par les entreprises américaines: « Le pouvoir des opérateurs de télécommunications américains est aujourd'hui tel que les États-Unis sont devenus la plaque tournante (le « hub ») des télécommunications mondiales, et plus particulièrement pour Internet. Ils ont désormais les moyens, du fait de leur puissance financière, de leur avantage concurrentiel croissant et d'une dérégulation généralisée, de venir installer en Europe et en Asie leurs propres systèmes [...] », Philippe Quéau, cité dans Raphaël Canet, *op. cit.*, p. 126.



intérêts de manière à ce que ceux-ci soient vus par l'ensemble des États comme relevant d'un intérêt commun, en conséquence de quoi ils menacent déjà à nouveau de se retirer¹³.

Les délibérations ayant eu lieu lors de la 33^{ème} Conférence générale constituant à certains égards des manifestations visibles de la configuration des rapports de force en son sein, leur examen nous permettra de mettre en lumière les fondements des échecs de la stratégie américaine. Pour cela, il nous faut d'une part nous attarder à l'accord presque unanime des États membres en faveur du projet de Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles¹⁴, cependant que la délégation américaine en appelait au rejet. Grossièrement, la problématique se posait pour elle dans les termes d'une dichotomie primaire : la culture est du ressort de l'UNESCO, le commerce international de celui de l'OMC. L'adoption d'une convention contraignante au sein de l'UNESCO risquait conséquemment de « faire capoter les progrès vers une mondialisation du commerce sous l'égide de l'OMC »¹⁵ en interférant avec le plein déploiement de la logique marchande dans le domaine culturel. L'interférence en question se comprend par l'intrusion, de par sa production au sein du système onusien, d'une norme positive de droit dans la gouvernance transnationale marquée par la régulation techno-juridique, ceci alors même que la caractéristique fondamentale de cette dernière est précisément de privilégier le droit négatif¹⁶.

Les adjurations faites par la délégation américaine au nom de la liberté de circulation de l'information et de la libéralisation des échanges ne trouvèrent pas échos. Une litanie de 27 amendements visant à vider le projet de Convention de son contenu fut mise de l'avant, en vain. Les États-Unis se montrèrent incapables de convaincre les autres États membres des hypothétiques bénéfices communs de leur position, à l'exception d'Israël qui vota contre le projet de Convention pour des raisons évidentes d'intérêt national¹⁷. Les États membres, en n'acquiesçant pas aux amendements mis de l'avant par la délégation américaine¹⁸, ont ainsi doté le droit international de l'instrument normatif qui constituera potentiellement la pierre d'achoppement juridique de l'inclusion des productions culturelles dans les domaines libéralisés du commerce mondial, au grand dam de la délégation américaine. La crainte de voir les intérêts nationaux mis en péril par une opposition

¹³ Envisageant la possibilité de ne pas avoir gain de cause, Condoleeza Rice évoqua, dans les jours précédant la Conférence générale, « une rupture ». Maurice Ulrich, « Un évènement majeur pour la culture », *L'Humanité*, 19 octobre 2005, p.4.

¹⁴ 148 votes en sa faveur, 2 contre et 4 abstentions.

¹⁵ Propos tenus par Condoleeza Rice dans les jours précédents l'adoption de la Convention et rapportés par Maurice Ulrich, *op. cit.*, p.4.

¹⁶ Pour un développement détaillé de cette caractéristique, voir Jules Duchastel, *op. cit.*, pp. 21-25.

¹⁷ De même peut-on dire des quatre pays s'étant abstenus, au compte desquels figurent l'Australie et Kiribati, cette minuscule île du Pacifique nouvellement admise à l'ONU depuis 1999.

¹⁸ Soulignons l'ampleur du travail fait par le Canada et la France afin de créer l'unanimité nécessaire pour faire front à l'offensive américaine. Voir à ce sujet Louise Beaudoin, « La Francophonie à l'avant-garde de la lutte pour la culture : Marchandisation et diversité culturelle », *Le Devoir*, 16 mars 2004.



ou un non soutien aux États-Unis a pu être passée outre, l'espace de quelques votes, au nom de ce qui apparaissait comme relevant d'un intérêt authentiquement commun.

Stratégie américaine et participation de l'UNESCO au SMSI

D'autre part, portons notre attention sur le soutien largement exprimé par les États membres à l'ensemble du point proposé par le Directeur-général sur la participation de l'UNESCO au processus amorcé par le SMSI et aux mécanismes de mise en œuvre post-Sommet¹⁹, alors même que la délégation américaine s'évertua à tenter d'en diluer le poids des mots, ici aussi par un nombre élevé de propositions d'amendements.

Préparant le terrain lors du débat entourant l'examen et l'adoption de la partie du Projet de programme et de budget portant sur la communication et l'information²⁰, la délégation américaine évoqua, en guise de réplique préliminaire aux délégations qui mentionnaient d'une manière ou d'une autre le SMSI dans leurs interventions²¹, la nécessité pour l'UNESCO de « se concentrer sur des activités liées entre elles et concrètement permanentes », écartant par là l'idée qu'elle ait un rôle à jouer en matière de régulation des flux communicationnels, chasse gardée de l'UIT. Le représentant de celle-ci eut d'ailleurs tôt fait de corriger oralement l'insuffisance du rendu du mandat et de l'expertise de l'UIT tel que présenté dans le document distribué sous la proposition du Directeur-général : n'agissant pas seulement dans le domaine des infrastructures des télécommunications comme on peut y lire, l'UIT joue également un rôle de même importance dans la gestion des fréquences et l'élaboration de programme pour les pays en développement²². Les joutes orales entourant la détermination des rôles respectifs des organisations internationales - et de l'ensemble des acteurs prenant part au SMSI²³ - étaient déjà entamées alors même que les participants n'en étaient qu'aux interventions du premier tour de parole.

¹⁹ Cette thématique fut l'objet du point 5.7 : *L'UNESCO et le Sommet mondial sur la société de l'information*, débattu dans la Commission V. Doc. 33 C/41 (16 mars 2005).

²⁰ Objet du point 4.2 « Examen et adoption du Projet de programme et de budget pour 2006-2007 – Titre II.A : Grand programme V – Communication et information » débattu au sein de la même Commission.

²¹ Notamment le Canada, qui émit le souhait que le Programme international pour le développement de la communication (PIDC) s'intéresse davantage au SMSI, de même que la Suède et la Suisse qui soulignèrent que l'UNESCO avait un rôle à jouer dans l'après Sommet.

²² Les activités des trois Secteurs de l'UIT « s'étendent à toutes les branches des télécommunications: normalisation visant à faciliter l'interfonctionnement transparent des équipements et des systèmes à l'échelle mondiale, adoption de procédures d'exploitation pour une gamme de services hertziens qui ne cesse de s'élargir, élaboration de programmes destinés à améliorer les infrastructures de télécommunication dans les pays en développement. » Union internationale des télécommunications, *Rôles et activité*, 2004. En ligne : <http://www.itu.int/aboutitu/overview/role-work-fr.html> (consulté le 8 novembre 2005).

²³ À tel moment, la délégation canadienne demande le rajout des « gouvernements » parmi l'énumération des acteurs ; à d'autres, c'est la délégation russe qui insiste sur la mention obligée du « secteur privé » ; et ainsi de suite.



Le débat sur l'UNESCO et le Sommet mondial sur la société de l'information engagé, la délégation américaine ne donna son appui initial qu'aux 13 premiers paragraphes des 22 du point 5.7. Elle justifia ce rejet des paragraphes traitant de la mise en œuvre et du suivi des résultats du SMSI en affirmant qu'ils allaient bien au-delà de la résolution adoptée lors de la rencontre du PrepCom²⁴ tenue en septembre dernier. Celle-ci stipulait la primauté du pluralisme et le fait qu'il n'y avait pas d'appropriation unique des problèmes de communication. À ses yeux, l'UNESCO préjugait donc de son mandat fondamental alors qu'aucune organisation internationale ne devait avoir de rôle plus grand que les autres. Ce n'était pas aux États membres, a-t-elle rajouté, de choisir quelles organisations internationales devaient être les plus importantes.

Le tour de table épuisé, la délégation américaine proposa une série d'amendements visant l'affaiblissement de la résolution proposée au 22^{ème} paragraphe, le seul requérant une décision. Ceci particulièrement en ce qui concerne le point 8 du paragraphe en question :

Endorses the Director-General's approach to the implementation of and follow-up to the WSIS outcomes, stressing in particular:

(a) UNESCO's mandate and competence to act as a facilitator for the implementation of the Action Lines: "Access to information and knowledge"; "Capacity-building"; "E-learning and e-science (under 'ICT applications')"; "Cultural diversity and identity, linguistic diversity and local content"; "Media", and "Ethical dimensions of the information society";

(b) UNESCO's and ITU's prominent roles in the coordination of the implementation of the WSIS Plan of Action, both at the Action Line level, and as needed in any overarching coordination mechanism or process and/or at the United Nations inter-agency level;²⁵

Elle se refusa ainsi à ce que la Conférence générale puisse « endosser » l'approche du Directeur-général concernant le rôle prépondérant dévolu à l'UNESCO (et à l'UIT) dans la coordination et la mise en œuvre du Plan d'action du SMSI, prétextant que la Conférence générale n'avait tout au plus que la faculté de la « reconnaître »²⁶. La délégation américaine fit usage d'une stratégie similaire lorsqu'elle refusa par la suite de reconnaître qu'il était du mandat de l'UNESCO, tout au plus de ses

²⁴ Le PrepCom est un comité préparatoire intergouvernemental à composition non limitée dont la création a été décidée dans la Résolution 56/183 de l'Assemblée générale des Nations Unies, la même décidant de l'organisation du SMSI sous le haut patronage du Secrétaire général des Nations Unies et chargeant l'UIT d'en diriger les préparatifs.

²⁵ UNESCO, *Unesco and the World Summit on the Information Society*, Doc. 33 C/41, 16 mars 2005.

²⁶ Respectivement «Endorse» et «Recognize». Si l'impossibilité prétendue de la Conférence générale à « endosser » l'approche du Directeur général devint caduque par l'intervention du Président de la Commission qui spécifia que le terme « approuve » employé dans la version française ne posait pas ce problème syntaxique, l'hésitation soutenue de la délégation américaine à céder le point témoigne de l'intensité des efforts faits pour affaiblir la résolution.



compétences²⁷, d'agir à titre de facilitateur²⁸ dans la mise en œuvre du Plan d'action sous prétexte qu'aucune organisation des Nations Unies ne devrait y jouer un rôle plus important que les autres.

La délégation américaine recueillit très peu d'appuis en dehors de la délégation égyptienne, qui insista à de nombreuses reprises sur la nécessité de respecter l'esprit de la phase de Genève ; de la délégation australienne, qui exprima sa crainte de voir l'UNESCO reprendre à son compte les résultats du SMSI, et qui souligna l'obligation de celle-ci d'agir en conformité avec son mandat ; et de la délégation néerlandaise, qui estimait déplorable de traiter de cette question au sein de la Conférence générale tout en affirmant l'importance d'accorder la priorité à la liberté d'expression, marquant ainsi une volonté claire de ne la voir débattue qu'à l'UIT. La délégation américaine s'entêta tout de même à demander le vote, allant de cette façon à l'encontre de la coutume de l'UNESCO voulant que les résolutions soient adoptées à l'unanimité. Malgré cet acharnement par moment pathétique²⁹, les amendements américains furent rejetés en bloc, à forte majorité.³⁰

Imperméabilité institutionnelle à la régulation techno-juridique

Si le retour des États-Unis aura occasionné une réorganisation des rapports de force de manière à ce que les consensus qui auraient prévalu en leur absence laissent place à des situations conflictuelles, celles-ci se soldèrent toutefois, dans les cas étudiés, par le rejet des positions américaines. Pour les imposer lors de la Conférence générale, il aurait fallu que la stratégie américaine s'appuie chaque fois sur une rhétorique capable de persuader une majorité d'acteurs étatiques qu'il était d'un intérêt général de régler les questions jugées sensibles dans les lieux qu'elle a elle-même ciblé comme opportuns, en l'occurrence l'OMC et l'UIT. Mais c'est précisément sur ce point que la délégation américaine a failli, car elle s'est montrée dans l'impossibilité de relever à même sa conception techno-juridique de la régulation, qui laisse hors de sa portée les finalités du système³¹, un argumentaire intellectuel et moral, voir même économique, exposant les bénéfices communs de l'exclusivité de traitement des questions relatives aux flux culturels et communicationnels au sein de l'OMC et de l'UIT.

²⁷ La présentation initiale du représentant du Directeur-général avait mis l'accent sur le fait que six des onze grandes orientations du Plan d'action relevaient directement des compétences de l'UNESCO. La délégation américaine ne pouvait donc pas proposer de biffer le terme « compétences » en plus de celui de « mandat » sans vider la proposition de sa raison d'être et d'afficher du fait même de manière trop flagrante sa volonté de voir l'UNESCO restreinte à un rôle de figurant.

²⁸ « to act as a facilitator », qu'elle proposa de modifier par « assist with », moins impliquant.

²⁹ Elle demanda à plus d'une reprise un temps d'arrêt pour contacter sa capitale, ce qui lui fut chaque fois refusé sous le regard amusé de certains des représentants des autres délégations.

³⁰ 57 États membres se prononcèrent en faveur de la proposition originale du Directeur-général, 6 contre. Il faut compter 5 abstentions.

³¹ Jules Duchastel, *op. cit.*, p.22.



Remise dans un contexte plus large, cette lacune fondamentale de l'argumentaire américain nous permet d'éclairer l'échec de l'hégémon à faire accepter son leadership au sein de la Conférence générale. Sa stratégie consistait à veiller au respect, par les États, d'une sorte de division internationale des tâches au sein de la gouvernance onusienne n'impliquant ici et là que les organisations compétentes et concernées. Cette division internationale de la gouvernance doit être ainsi faite qu'elle favorise l'évacuation du contenu politique de la gouvernance transnationale en privilégiant les organisations internationales à vocation économique au détriment, notamment, de l'UNESCO. L'argumentaire central repose ici sur la nécessité supposée d'une séparation claire et nette des mandats et des compétences de chacune des organisations internationales prenant largement appui sur la conception de leur personnalité juridique ayant cours en droit international³². Les États membres de l'UNESCO, parce que celle-ci est institutionnellement moins perméable à une adhésion inconditionnelle aux principes de la régulation techno-juridique, n'ont toutefois pas acquiescé à cette logique. L'imperméabilité institutionnelle de l'UNESCO à l'origine de l'échec américain s'explique en partie par la structure de l'Organisation dont l'organe politique, la Conférence générale, laisse s'exprimer différemment les affrontements entre entités étatiques, ce que ne permettent pas les structures organisationnelles de l'OMC et de l'UIT.

Contrairement à l'UNESCO dont l'Office des normes internationales et des affaires juridiques joue un rôle essentiellement consultatif³³, l'Organe de règlement des différends de l'OMC s'est octroyé une marge de manœuvre³⁴ qui contribue en soi à l'expansion de la régulation techno-juridique. Ceci à la fois par le contenu des décisions rendues, qui donne une large préséance à une conception négative du droit, ainsi que par la forme de la procédure décisionnelle, juridique plutôt que politique. Rajoutons qu'au plan institutionnel, l'inclusion du secteur privé en amont et en aval du processus décisionnel indique la prégnance d'intérêts économiques privés sur les activités de l'Organisation³⁵. De même en est-il à certains égards concernant la place institutionnelle du secteur privé au sein de l'UIT, les compagnies privées - exploitants, équipementiers, organismes de financement ou de recherche-

³² La jurisprudence de la Cour internationale de justice se montre explicite à cet égard : « [...] les organisations internationales sont des sujets du droit international qui ne jouissent pas, à l'instar des États, de compétences générales. Les organisations internationales sont régies par le « principe de spécialité », c'est-à-dire dotées par les États qui les créent de compétences d'attribution dont les limites sont fonction des intérêts communs que ceux-ci leur donnent pour mission de promouvoir [...] ». CIJ, Avis consultatif sur la *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires dans un conflit armé*, avis consultatif, *CIJ Recueil 1996*, p. 60. Concernant les fondements originels de cette conception, voir aussi: CIJ, Avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, avis consultatif, *CIJ Recueil*, 1949, p. 174.

³³ Notons par ailleurs, comme le rappelle Raphaël Canet dans son article « De la diversité culturelle dans la société de l'information : opportunité ou diversion? », que les États-Unis ont lors de leur réintégration nommé leurs fonctionnaires au poste qui les intéressaient. Ainsi ont-ils notamment pris soin de se faire élire sur le Comité juridique de la Conférence générale lors de l'élection ayant eu lieu durant la 32^{ème} Conférence générale.

³⁴ Il est d'ailleurs fréquent de voir les États membres s'en plaindre.

³⁵ Voir les nombreuses publications de René Audet et Raphaël Canet, en particulier « WTO, Global Governance and Civil Society », *Les conférences*, 31 janvier 2006. En ligne : <http://www.chaire-mcd.ca/publications/document/Canet-Audet-16-decembre-2005.pdf>.



développement - ainsi que les experts des organisations internationales et régionales de télécommunications y élaborant à titre de « Membres des Secteurs » les études à la base même des recommandations faisant autorité et des accords conclus entre les États Membres³⁶. Au total, c'est 543 Membres des Secteurs issus du secteur privé qui, outre que de contribuer de manière substantielle à son budget (13,3% du budget total), participent considérablement à l'élaboration de ses politiques³⁷.

L'étude des structures institutionnelles de chacun de ces deux lieux d'actualisation politique de la régulation techno-juridique révèle que la présence d'intérêts privés au sein des organisations internationales s'avère peut-être nécessaire pour que le discours techno-juridique tel que mis de l'avant par les États-Unis lors de la 33^{ème} Conférence générale de l'UNESCO recueille un large soutien de la part des autres États. C'est dire que l'expression des intérêts nationaux se traduit différemment au sein des organisations internationales selon que les acteurs économiques non étatiques y occupent ou non une place institutionnelle importante. Les mandats, la structure et le mode de fonctionnement de l'UNESCO étant tels que l'influence des acteurs économiques est loin d'y être prépondérante, elle se retrouve ainsi moins perméable au discours techno-juridique. De là la volonté exprimée par ses États membres de la nécessité d'une réglementation internationale laissant la possibilité aux gouvernements d'agir en vue de sauvegarder les cultures nationales. De là également leur possibilité d'affirmer un soutien politique fort à une organisation proposant une définition de la société du savoir plaçant en son centre la dignité humaine, afin qu'elle puisse prendre part au maximum de ses capacités à la réalisation de la mise en œuvre du Plan d'action du SMSI. C'est dire en fait que les deux échecs de la stratégie américaine, si nous admettons l'affirmation de Jules Duchastel comme quoi les changements opérés dans les deux sphères de l'économie et du politique traduisent une perte du monopole de l'idéologie néolibérale dans l'espace du discours³⁸, constituent potentiellement autant de signes d'une incapacité de la régulation techno-juridique à prendre de l'expansion dans la sphère politique.

³⁶ « Les experts de l'UIT-T élaborent les spécifications techniques des systèmes, réseaux et services de télécommunication, y compris en ce qui concerne l'exploitation, la qualité de fonctionnement et la maintenance. Leurs travaux englobent aussi les principes de tarification et les méthodes de comptabilité utilisées pour la fourniture du service international. Les experts de l'UIT-D axent leurs travaux sur la rédaction de recommandations, d'avis, de directives, de manuels et de rapports indiquant aux décideurs des pays en développement les «meilleures pratiques» applicables à divers domaines [...]. On compte actuellement 22 Commissions d'études actives dans les trois Secteurs de l'Union (7 pour l'UIT-R, 13 pour l'UIT-T et 2 pour l'UIT-D). A elles toutes, elles publient chaque année environ 550 Recommandations nouvelles ou révisées. »

Union internationale des télécommunications, *Rôles et activités*, 2004. En ligne :

<http://www.itu.int/aboutitu/overview/role-work-fr.html> (consulté le 8 novembre 2005).

³⁷ « Les travaux de chacun des trois Secteurs de l'UIT trouvent leur aboutissement dans des conférences ou réunions au cours desquelles les Membres négocient les accords qui servent de base à l'exploitation des services de télécommunication dans le monde. » Union internationale des télécommunications, *Rôles et activités*, 2004. En ligne : <http://www.itu.int/aboutitu/overview/role-work-fr.html> (consulté le 8 novembre 2005).

³⁸ Jules Duchastel, *op. cit.*, p.19.