



HAL
open science

L'ONU comme territoire politique

Laurent Beauguitte

► **To cite this version:**

Laurent Beauguitte. L'ONU comme territoire politique : Les enjeux scalaires d'un acteur global. Les échelles pour les géographes et les autres, 2010, Avignon, France. pp.233-237. halshs-00787334

HAL Id: halshs-00787334

<https://shs.hal.science/halshs-00787334>

Submitted on 12 Feb 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'ONU comme territoire politique

Les enjeux scalaires d'un acteur global

Laurent Beauguitte¹

¹ Université Denis-Diderot Paris 7, UMR Géographie-cités, 13 rue du Four, 75006 Paris
beauguittelaurent@parisgeo.cnrs.fr

RÉSUMÉ. Étudier en géographe l'Assemblée générale de l'ONU suppose de prendre au sérieux les questions scalaires qui se posent au sein de cet espace qui est ici considéré, au sens propre, comme un territoire politique. Si les règles de fonctionnement dans cette institution sont et restent internationales, on peut pourtant mettre en évidence des tensions liées au passage à des logiques supranationales. Tant du côté des acteurs impliqués que des thèmes de résolutions, il est possible de mener des études multiscalaires mettant en évidence les évolutions du Système-monde. Deux exemples de conflits scalaires sont ici abordés : ceux concernant la place de l'Union européenne à l'ONU, et ceux concernant l'échelle géographique des résolutions liées aux droits de l'homme. Utilisant des outils d'analyse des réseaux sociaux, cet article vise à étudier l'Assemblée générale de l'ONU comme un objet géographique.

MOTS-CLÉS. Droits de l'homme, géographie politique, Nations-Unies, Union européenne.

ABSTRACT. Studying the United Nations General Assembly geographically means taking seriously the scalar issues that arise within this space which is considered here, literally, as a political territory. If the rules of this institution are and remain international, we can therefore highlight the tensions associated with the transition to supranational logics regarding both the people involved and the subjects of resolution, it is possible to conduct multiscalar studies highlighting the evolution of the world system. Two examples of scalar conflicts are discussed here: those concerning the role of the European Union at the UN, and those on the geographical scale of resolutions related to human rights. Using tools of social network analysis, this article aims at studying the General Assembly of the UN as a spatial object.

KEYWORDS. European Union, Human Rights, Political Geography, United Nations.

Thème 3 : Les « jeux » scalaires de la crise actuelle (financière, économique, sociale, sanitaire, etc.) : entre global et local et inversement

Beauguitte L.

L'Assemblée générale des Nations Unies est depuis sa création l'objet d'études régulières dans le champ des sciences politiques, et plus spécifiquement dans le champ des relations internationales. Souhaiter l'étudier en géographe suppose de prendre au sérieux la spatialité de ce qui est postulé comme un territoire, territoire certes politique, mais territoire au sens strictement géographique, à savoir un ensemble de lieux pratiqués et investis par des acteurs. Si l'Assemblée générale est étudiée, de préférence à d'autres organismes de l'ONU (Conseil de sécurité, FAO), c'est tout d'abord car il s'agit d'une tribune mondiale (excepté pour Taïwan) et démocratique où s'applique le principe un État égal une voix.

Une première partie présente les principales hypothèses et postulats qui nous conduisent à affirmer la pertinence d'une approche multiscalaire dans ce qui paraît être au premier abord l'archétype d'une arène exclusivement internationale. Ensuite, nous étudions deux conflits scalaires intéressant ce territoire : le premier concerne les difficultés liées au positionnement de l'Union européenne au sein de l'Assemblée générale de l'ONU, le second la territorialité des résolutions adoptées sur le thème des droits de l'homme.

I. Un acteur mondial entre logique internationale et vocation globale

Il est peut-être utile de rappeler brièvement comment fonctionne l'Assemblée générale (AG) de l'ONU : chaque session commence en septembre et six commissions spécialisées proposent au vote diverses résolutions, ces résolutions ayant pour objectif de devenir les normes de la gouvernance mondiale. L'enjeu est explicitement d'édicter des règles supranationales sur les principaux thèmes globaux, du développement économique aux droits de l'homme, sans oublier les conflits et le désarmement. Une première partie vise à mettre en évidence la volonté universaliste de l'AG, la seconde illustre les changements scalaires liés à l'évolution de ces vingt-cinq dernières années.

A. Une vocation universelle

Rien n'illustre mieux la volonté universaliste de l'ONU que le slogan placé sur la page d'accueil du site officiel de l'ONU (www.un.org) : « C'est votre monde ». Depuis sa création en 1945, les différents organes de l'ONU ont la prétention de régir de façon globale les relations internationales au nom de principes universels dont l'archétype est la Déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée en 1948.

La globalisation de certains enjeux, tels ceux liés au réchauffement climatique, a peu à peu entraîné une

volonté de dépasser ce strict cadre international pour raisonner – et tenter de jouer un rôle – à un niveau global. Dans cette optique, le tout (le monde) n'est pas uniquement la zone des parties (le puzzle des États).

L'étude cursive des titres des résolutions met en évidence une double partition des thèmes dont l'AG entend s'occuper. D'un côté, on trouve des résolutions affirmant des principes généraux, et ce quel que soit le thème traité. De l'autre, on trouve des résolutions visant à faire respecter ces principes généraux dans des cas spécifiques qui sont liés soit à une partie de la population mondiale (les femmes, les enfants), soit à un territoire précis (une ville, une région, un État, un ensemble régional).

B. Des logiques internationales non exclusives

Les résolutions sont votées par les États et par eux seuls. De la même façon, seuls les États sont élus pour les sièges non permanents du Conseil de sécurité (10 sièges de membres non permanents renouvelés tous les 2 ans).

Si seuls les 192 États membres peuvent voter, les États ne sont pourtant pas les seuls acteurs impliqués. De nombreux groupements d'États sont reconnus et peuvent s'exprimer ou proposer des résolutions. Lors des dernières sessions, on compte ainsi plus de 30 groupes ayant pris position à l'Assemblée générale. D'autre part, des ONG et des représentants d'autres institutions (FMI, Banque mondiale) sont régulièrement invités à participer aux débats. Il n'est pas rare qu'un État appartienne à plusieurs groupes et détermine ses positions de vote en fonction des thèmes des résolutions.

La figure 1 tente de représenter ce fonctionnement multiscalaire où l'État est certes l'individu de base, mais sa position au sein de l'AG peut prendre plusieurs figures. Cas exceptionnel, mais qui fonctionne à merveille pour les États-Unis par exemple, un État est isolé par son comportement de vote. L'inverse est plus fréquent : un État est inclus dans un bloc ou une coalition et vote systématiquement comme cet ensemble. La gradation des termes employés mérite quelques éclaircissements : un bloc désigne un ensemble rigide où l'unanimité est la règle, une coalition désigne un ensemble où la recherche de l'unanimité est la règle et sa réalisation fréquente. Enfin, les sous-groupes désignent des ensembles structurés autour de thèmes précis et dont l'unité se manifeste pour un type précis de résolutions. Ainsi, le groupe des petits États insulaires en développement adopte des positions communes sur toutes les résolutions liées au réchauffement climatique.

Thème 3 : Les « jeux » scalaires de la crise actuelle (financière, économique, sociale, sanitaire, etc.) : entre global et local et inversement

Beauguitte L.

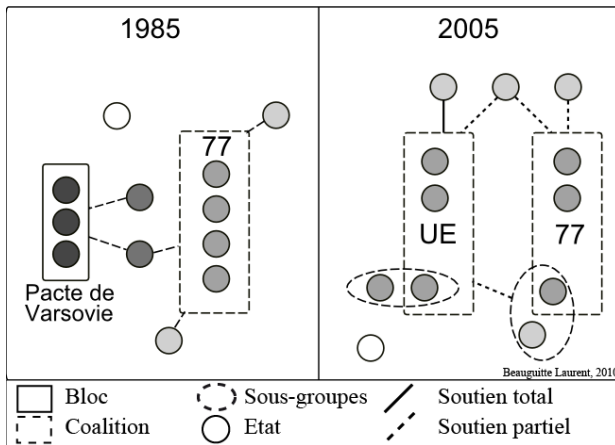


Figure 1. Tentative de modélisation graphique des ensembles structurant le système onusien en 1985 et en 2005.

II. Un archétype des tensions scalaires : l'Union européenne à l'ONU

A. Un enjeu de taille pour les deux acteurs

Pour connaître l'importance réciproque que s'accordent ces deux institutions, une visite sur le site officiel de l'UE à l'ONU s'impose (<http://www.europa-eu-un.org/>). La vision du monde qui y est exposée pourrait être résumée par un mot fourre-tout devenu incontournable dans les sciences politiques : multilatéralisme. Sans prétendre épuiser ce concept, il est possible de le définir simplement ainsi : état du monde caractérisé par des logiques multipolaires et par la non-exclusivité des États dans la conduite des affaires mondiales (pour des définitions plus complètes, voir Badie B. et Devin G. 2007). L'adversaire théorique est cité explicitement par les réalistes pour qui seuls les États importent. L'adversaire politique réel ne l'est jamais, mais il semble assez logique de supposer qu'il s'agit des États-Unis.

Si l'UE apporte une telle importance à l'ONU, c'est qu'il s'agit d'une des institutions supranationales les plus visibles à un niveau mondial. Faire adopter une résolution proposée par l'UE par 192 États est toujours considéré comme une victoire pour l'UE, et pour son unité, tant vécue de l'intérieur que perçue par la scène internationale. Les grands thèmes où s'illustre l'UE à l'Assemblée générale sont essentiellement ceux liés au changement climatique et, de façon moins nette, ceux liés à la question des droits de l'homme.

Une riche littérature académique ou para-académique se constitue à une vitesse exponentielle et l'origine des financements se lit souvent dans la tonalité générale des articles ou des ouvrages. Dans le pire des cas, on apprend en substance que grâce à

l'ONU, l'UE devient le modèle du monde et que, grâce à l'UE, l'ONU devient chaque jour plus efficace (Hoffmeister F. *et al.* 2006). D'autres ouvrages, plus intéressants, questionnent cette unité, mais prennent systématiquement l'existence de l'UE comme un acquis sans jamais ni la questionner ni tenter un changement d'échelle ou des comparaisons avec d'autres groupes régionaux (Laatikainen V. et Smith K. 2006 ; Luif P. 2003).

B. Unité communautaire vs logiques nationales

Deux options complémentaires ont été explorées pour tester la cohésion de l'UE à l'ONU. Dans un premier temps, toutes les relations entre États membres sont étudiées et les groupes susceptibles d'apparaître ne sont pas donnés *a priori*. Dans un deuxième temps, seuls les États membres de l'UE sont étudiés puis comparés aux relations à l'intérieur d'autres groupements régionaux (Mecosur, ASEAN, Groupe des 77 notamment). La méthode utilise des outils issus de l'analyse des réseaux sociaux (Wassermann S. et Faust K. 1994). Une matrice État/résolution est transformée en matrice de similarité donnant les pourcentages de votes communs pour chaque paire d'États. Cette dernière est représentée par un graphe valué et, pour faciliter les comparaisons temporelles, un même critère est retenu (la densité de liens) pour mettre en évidence les évolutions.

Les différents graphes réalisés permettent de construire une typologie des États européens à l'ONU. Les cavaliers seuls, France et Royaume-Uni, ont un comportement atypique lié à leur positionnement au sein du système onusien, tous deux sont simultanément membres permanents du Conseil de sécurité, puissances nucléaires et anciennes puissances coloniales. Deux États ont un comportement également atypique, Chypre et Malte. Ces deux États ont longtemps suivi les consignes de vote du mouvement des non alignés, mais les dernières sessions montrent un rapprochement progressif des positions communautaires. Les autres États membres votent de plus en plus toujours ensemble, et la vitesse à laquelle les pays candidats (Turquie exceptée) adoptent les positions officielles de l'UE est stupéfiante. Enfin, on note que certains pays voisins votent de la même façon que les pays de l'UE : Islande, Suisse, Norvège par exemple.

La figure 2 présente les *ego-networks* de deux États membres de l'UE, l'ensemble de référence étant constitué par les membres du Conseil de l'Europe. Un *ego-network* consiste en un sommet choisi comme référence, les liens qu'il a avec les autres sommets, et les liens éventuels entre ces derniers. Si A est lié à B et à C et non à D, mais que des liens existent entre respectivement BC et BD ; seul le lien BC apparaîtra

Thème 3 : Les « jeux » scalaires de la crise actuelle (financière, économique, sociale, sanitaire, etc.) : entre global et local et inversement

Beauguitte L.

sur l'*ego-network* de A. Ces deux exemples pourraient paraître caricaturaux, mais le sont en fait assez peu. Pour information, à ce seuil d'agrément, portant sur plus de 70 résolutions votées lors de la session 2005-2006, France et Royaume-Uni sont isolés.

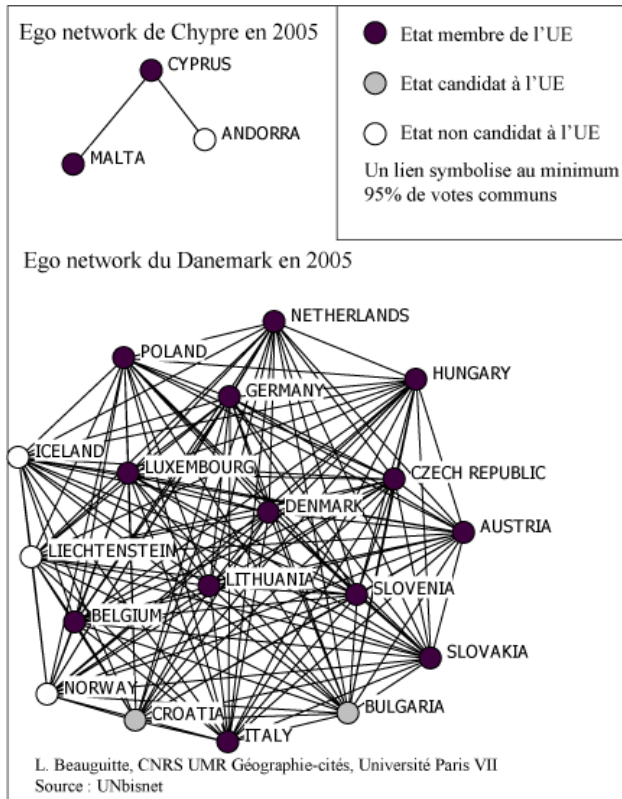


Figure 2. Les *ego-network* de Chypre et du Danemark à l'Assemblée générale de l'ONU en 2005-2006.

L'étude du comportement des représentants de l'Union européenne montre qu'il y a une tension scalaire s'exprimant différemment selon les enjeux et les lieux de l'ONU. Si l'unité (de discours et de vote) règne le plus souvent, certains sujets font se confronter logique nationale, logique communautaire et logique internationale. Le jeu des lieux entre États membres du Conseil de sécurité et États non membres envenime encore la situation. Si l'UE cherche à s'affirmer à l'ONU comme acteur global, certains États membres l'en empêchent régulièrement.

La limite principale de ce type d'études quantitatives est qu'elles amalgament un ensemble très hétérogène de résolutions. Il est donc nécessaire de la compléter par une étude thématique.

III. Résolutions et jeux d'échelle

S'il est nécessaire de s'intéresser au jeu des acteurs, il est tout aussi intéressant de se pencher sur les enjeux du jeu. Ce qui est au centre ici ce ne sont plus les États ou les groupes, mais l'objet même des

résolutions. Pourquoi cela intéresserait-il la géographie ? Tout simplement parce que ce que l'AG dit du monde en général, ou d'un territoire en particulier, donne une image passionnante des hauts lieux de la globalisation dans une perspective diachronique. Afin d'illustrer l'intérêt de cette approche, nous avons choisi d'étudier les résolutions portant sur les droits de l'homme.

A. L'unanimité à petite échelle

Le rôle des échelles apparaît également lorsqu'on étudie les sujets eux-mêmes des résolutions adoptées, le plus souvent par consensus. Le cas des droits de l'homme fournit une illustration exemplaire de ce rôle. Il est en effet possible de construire une typologie des résolutions en fonction de leur échelle proprement cartographique. Il est ainsi des résolutions à prétention universelle, d'autres ciblées sur une population spécifique (femmes, enfants, migrants), d'autres enfin visant un territoire régional (Grands Lacs), national (Corée du Nord, Iran), voire infranational (Plateau du Golan, Jérusalem).

Des tests effectués à différentes dates semblent montrer que plus l'échelle est grande (au sens géographique), plus d'une part la résolution est adoptée par vote (et non par consensus), d'autre part les résultats des votes sont disputés (figure 3).

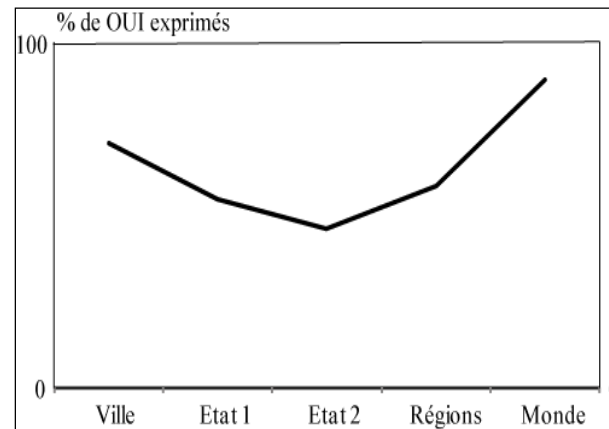


Figure 3. Du particulier au général, des pratiques de vote sensibles à l'échelle.

Quatre échelles différentes sont distinguées, et la courbe de pourcentage de oui vise à modéliser cette tendance et ne saurait constituer une règle stricte. Deux types d'États ont été distingués ; le type 1 désigne les États en faillite où la situation des droits de l'homme ne trouve aucun défenseur ; la Somalie, le Soudan voire la Corée du Nord en font partie. Le type 2 désigne des puissances régionales bénéficiant de soutien minoritaire, mais réel au sein de l'AG. L'Iran, dont il sera plus précisément question ensuite, est l'idéal type de cette catégorie d'États qui posent problème, mais ne font pas l'objet d'un consensus large.

Thème 3 : Les « jeux » scalaires de la crise actuelle (financière, économique, sociale, sanitaire, etc.) : entre global et local et inversement

Beauguitte L.

B. Du général au particulier : le cas iranien

Les résolutions intitulées « la situation des droits de l'homme en... », les trois points désignant un territoire précis, le plus souvent un État, présentent un intérêt spécifique. Voter oui à ce type de résolutions revient explicitement à déclarer publiquement aux représentants du dit-territoire qu'il y a ici un problème grave et préoccupant. Le simple fait qu'une résolution soit présentée montre que le territoire visé pose problème à une partie non négligeable des membres de l'AG. Pour l'anecdote, la situation des droits de l'homme au Tibet n'a jamais été évoquée depuis que la République populaire de Chine siège en lieu et place de Taïwan à l'AG (1971).

Les lieux visés changent bien entendu en fonction de l'actualité, et des rapports de force entre les États membres. Si la dénonciation des dictatures militaires sud-américaines était courante dans les années 70, à l'inverse, la dénonciation des archipels du goulag était inexistante. Le soutien du bloc soviétique aux processus de décolonisation empêchait toute critique ouverte des régimes socialistes.

À l'AG, le cas iranien pose problème depuis près de deux décennies et c'est le seul État (avec Israël !) qui soit tous les ans ou presque interpellé sur ce sujet. L'étude diachronique des positions de vote montre l'importance d'une règle spatiale non écrite : ne jamais critiquer ouvertement son voisin, soit en clair ne jamais voter oui. L'abstention ou la non-participation au vote est l'attitude la plus fréquente (c'est celle adoptée par la Turquie par exemple). L'étude des cartes fait apparaître une exception et une seule : en 1988, l'Irak vote oui à cette résolution. Faut-il rappeler que les deux pays sont alors en guerre ?

Quel que soit le pays choisi, cette règle non écrite semble fonctionner, à une exception près, celle de l'Union européenne (résolution 62/169 sur la situation des droits de l'homme au Belarus, votée le 18/12/2007).

IV. Conclusion

L'AG de l'ONU, au même titre que d'autres institutions à cheval entre le supra et l'international (FMI, Banque mondiale), est à la fois l'un des acteurs clés du monde contemporain et un reflet agissant des dynamiques et des tensions liées aux processus de mondialisation. Son étude spécifiquement géographique nous semble donc à la fois nécessaire et prometteuse.

Les outils adaptés sont en partie à construire, car s'il s'agit bien de géographie politique, il ne s'agit pourtant ni de géographie électorale (Bussi M. et Badariotti D. 2004), ni de relations internationales, ni de sciences politiques. Quant à ceux qui s'étonneraient de l'absence du terme « géopolitique » dans ces pages, il renvoie à un positionnement épistémologique plus proche de Brunet (Brunet R. et al. 1992, voir notamment p. 240) et surtout de C. Raffestin qui a, nous semble-t-il, donné la définition la plus claire, et selon lui « la seule possible », de la géopolitique : « un discours propagandiste inféodé à un pouvoir » (Raffestin C. et al. 1995, p. 299)

En s'appuyant sur les concepts clés de la discipline géographique (échelle, mais également distance et interaction spatiale), il nous semble possible de contribuer à l'interrogation entre échelle mondiale et échelle internationale. Des tests en cours, mobilisant des méthodes cartographiques et lexicométriques, permettront d'affiner les premiers résultats présentés ici.

V. Références bibliographiques

- Badie B. et Devin G.** 2007 - *Le multilatéralisme : nouvelles formes de l'action internationale*. La découverte, coll. Textes à l'appui, Paris, 238 p.
- Brunet R., Ferras R. et Théry H.** 1992 - *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*. RECLUS, coll. Dynamiques du territoire, Montpellier, 470 p.
- Bussi M. et Badariotti D.** 2004 - *Pour une nouvelle géographie du politique : territoire, démocratie, élections*. Anthropos, coll. Villes-géographie, Paris, 301 p.
- Hoffmeister F., Ruys T. et Wouters J.** 2006 - *The United Nations and the European Union : an even stranger partnership*. T.M.C. Asser Press, La Haye, xvii-434 p.
- Laatikainen V. et Smith K.** 2006 - *The European Union at the United Nations : intersecting multilateralisms*. Palgrave, Basingstoke, xiii-232 p.
- Luif P.** 2003 - *EU cohesion at the UN General Assembly*. Institute for Security Studies, Paris, 79 p.
- Raffestin C., Lopreno D. et Pasteur Y.** 1995 - *Géopolitique et histoire*. Payot, coll. Histoire, Lausanne, 329 p.
- Wasserman S. et Faust K.** 1994 - *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge University Press, coll. Structural analysis in the social sciences, Cambridge, xxxi-825 p.

Cette recherche bénéficie d'un financement de la Commission européenne dans le cadre du projet EuroBroadMap (7^e PCRD). Pour plus d'informations, consulter le site : www.eurobroadmap.eu.