

DE LA CLASSIFICATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

MICHEL VIRALLY

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ ET A L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
DE HAUTES ETUDES INTERNATIONALES DE GENÈVE.

LES brèves remarques qui suivent ont moins pour objet de proposer une classification des organisations internationales que de discuter les problèmes soulevés par une telle classification.

Tous les auteurs semblent d'accord pour admettre l'impossibilité de s'en tenir à un seul principe de classification. Un certain nombre de distinctions, portant sur des traits jugés caractéristiques des organisations existantes, sont usuellement utilisées pour établir des oppositions classiques : organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales ; organisations universelles (ou à vocation universelle) et organisations régionales ; organisations politiques (ou à compétences générales) et organisations spécialisées ; organisations internationales *stricto sensu* et organisations supranationales.

Ces diverses classifications à deux termes sont certainement très pratiques. Elles ont le mérite de la simplicité et permettent d'opérer un classement commode dans la population toujours plus nombreuse et plus hétérogène des organisations internationales.

Nous verrons que plusieurs d'entre elles correspondent effectivement à des caractères essentiels de ces organisations et méritent donc d'être conservées. Toutefois, elles sont trop souvent présentées de façon à la fois trop descriptive et trop approximative (1).

(1) Sur le caractère approximatif des classifications courantes, v. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *Organisations européennes*, t. I^{er}, p. 6.

Ces deux défauts sont fâcheux lorsqu'ils sont isolés, mais deviennent rédhitoires quand ils sont cumulés.

Les hésitations terminologiques que nous avons enregistrées trahissent déjà une certaine imprécision de la pensée, mais ne la révèlent que partiellement. Faut-il dire : organisations « universelles » ou « à vocation universelle » ? L'embarras vient de ce qu'il n'existe aujourd'hui aucune organisation regroupant la totalité des Etats composant la société internationale. Mais, plus profondément : quel est le principe de la distinction ? S'agit-il de décrire un fait : le rassemblement de tous les Etats du monde à l'intérieur d'une même organisation, ou bien, au contraire, de définir le trait caractéristique d'une organisation établie en vue d'opérer un tel rassemblement ? Ce sont là deux choses très différentes.

Prenons maintenant l'autre terme de la classification : l'organisation régionale est-elle celle qui réunit tous les Etats d'une région donnée ? ou celle qui a « vocation » à les réunir ? *Quid* alors des organisations limitées à quelques Etats seulement de la région en cause ou excluant certains d'entre eux ? Pour se débarrasser de cette difficulté, doit-on parler de régions « politiques », distinctes des régions « géographiques » ? Mais encore, quelle est la « région » couverte par des organisations telles que l'OCDE où se retrouvent, entre autres, la France, les Etats-Unis et le Japon, ou l'Association européenne de libre échange, dont les membres font cercle autour des « Six », associés de la Communauté économique européenne ? Le concept de région, tel qu'il est utilisé ici, devient une notion fantastique, qui se réduit, s'étend, se disloque, en défi à toutes les lois de la physique et, bien entendu, de la géographie. Bref, qui n'a ni contenu, ni identité.

Comment, dès lors, l'opposer à un « universel » dont nous avons vu combien il était peu sûr de lui ? Pourtant, la classification que nous critiquons passe — à juste titre — pour être l'une des plus importantes de l'étude des organisations internationales.

On pourrait faire des remarques analogues à propos d'autres distinctions, aussi traditionnelles. Un mot, par exemple, de celle qui concerne le domaine de compétence des organisations. Ici,

si l'on veut être cohérent, un choix est à faire entre les deux distinctions voisines, mais non superposables, qui opposent, d'une part, les organisations à compétences générales aux organisations à compétences spécialisées, et, d'autre part, les organisations « politiques » aux organisations « techniques ». Quel que soit le principe de classification retenu, un tel système binaire ne conduit pas à un classement satisfaisant : où placer, par exemple, des organisations telles que l'OTAN, l'OCDE ou la Communauté économique européenne ? Leurs compétences sont trop étendues pour être dites « spécialisées » ; pour autant, elles ne sont pas générales. Les qualificatifs de « politiques » et de « techniques » ne leur conviennent pas davantage. Faut-il alors ajouter d'autres catégories : « militaires », « économiques » ? Certains n'hésitent pas à le faire, mais où s'arrêter ?

CLASSIFICATION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET THÉORIE * DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE.

A ce point, se pose la question de l'utilité d'une telle classification. L'usage que l'on en fait justifie-t-il un tel raffinement dans les catégories, raffinement qui n'aboutirait d'ailleurs qu'à systématiser des banalités ? On s'aperçoit, de fait, que ces diverses classes ne servent guère qu'à faciliter l'énumération des organisations existantes, sans qu'on en tire habituellement aucune conséquence pour leur étude. Elles fournissent un instrument de rangement — et c'est pourquoi nous les disions commodes —, elles ne constituent en aucune façon un instrument d'analyse.

Cette attitude procède, semble-t-il, d'une conviction beaucoup plus fondamentale : c'est qu'il n'y aurait pas, en matière d'organisations internationales, d'espèces bien définies, mais seulement des individus. Pour les juristes, c'est presque un axiome. Chaque organisation est créée par un traité particulier, qui définit le régime juridique, également particulier, auquel elle est soumise. On peut certes tracer des parallèles entre plusieurs organisations, discerner des ressemblances et des différences, mais c'est du droit comparé. Beaucoup de ceux qui participent à la vie des organisations internationales — représentants, experts, fonctionnaires

internationaux — ont une vision peu différente. Chaque organisation a son atmosphère propre, ses problèmes, ses traditions, ses habitudes de pensée, son comportement, en un mot : constitue un monde en soi. Le « monde » de l'ONU diffère profondément de ceux de l'UNESCO et de la FAO, eux-mêmes très dissemblables l'un de l'autre, et, plus encore, de celui du Conseil de l'Europe, de l'OTAN, ou du COMECON. Finalement, le politologue sera sensible, lui aussi, à ces différences et ne pourra donc procéder qu'à des études portant sur une organisation particulière, ou à des recherches comparatives entre organisations particulières.

N'est-ce point, cependant, le cas de dire que les arbres ont caché la forêt? Il n'est pas question de contester l'extrême diversité des organisations internationales, ni l'originalité de chacune d'entre elles, en dépit de tous les emprunts et de toutes les imitations. Mais les Etats diffèrent aussi profondément les uns des autres, sans qu'on y ait vu un obstacle à l'élaboration d'une théorie de l'Etat. De même pour les régimes politiques, dont on a bien su faire la théorie, en dépit de leur extrême hétérogénéité.

Si l'on veut bien prendre un peu de hauteur, on constatera que le phénomène de l'organisation internationale constitue une des caractéristiques les plus remarquables de la société internationale, au stade actuel de son développement. De plus en plus, les Etats sont obligés de reconnaître l'impossibilité de traiter des problèmes dont ils ont la charge dans le seul cadre national, si large soit-il. Au fur et à mesure des besoins, ils sont amenés à créer des instruments de coopération — c'est-à-dire des organisations internationales — dont l'étendue, les compétences et les pouvoirs sont déterminés par la nature et le degré de coopération requis dans chaque secteur d'activité. Il s'agit donc d'un phénomène polymorphe, dont l'existence se traduit par une multitude d'institutions particulières et, dans la plupart des cas, indépendantes les unes des autres, mais aujourd'hui assez général et apparent pour être reconnu dans sa réalité globale.

Selon une opinion très répandue, l'organisation internationale serait une forme transitoire, un moment dans l'histoire des sociétés humaines, un passage conduisant de la société des Etats, telle qu'elle s'est formée au XIX^e siècle, à l'Etat mondial. En

d'autres termes, l'Etat serait seul à mériter de faire l'objet d'une réflexion théorique, parce que seul il est permanent, en amont et en aval du mouvement d'organisations internationales, et parce qu'il représente la forme d'organisation politique la plus achevée qu'ait jamais inventée le génie humain. Avec sa composante fédérale, il est en mesure de s'appliquer à toutes les sociétés politiques, quelle que soit leur étendue, y compris à la société universelle. En tant que formule de transition, l'organisation internationale peut donc être annexée à la théorie de l'Etat, plus précisément à la théorie du fédéralisme.

Il se peut que cette opinion soit exacte. Pour le moment, elle relève de la divination, plus que de la prévision. Rien de ce que l'on peut observer des réalités contemporaines ne permet de confirmer l'existence d'un mouvement vers l'Etat mondial. Nous constatons, au contraire, un renforcement du système des Etats nationaux, à la fois par la consolidation d'Etats mamouths, qui parviennent à la puissance mondiale sans changer de caractère — c'est-à-dire sans cesser d'être des Etats nationaux — et par l'accession à la vie étatique de nombreux peuples qui n'avaient jamais connu dans le passé cette forme d'organisation politique, ou en avaient été privés. On souligne, à juste titre, l'interdépendance croissante de ces Etats, l'impossibilité, de plus en plus évidente pour chacun d'entre eux, sans en excepter les plus puissants, de vivre dans un « splendide isolement ». Il n'en résulte nullement que les temps soient mûrs pour l'avènement de l'Etat mondial. A cette situation d'interdépendance répond précisément le phénomène d'organisation internationale. Par son développement, ce phénomène transforme lentement la société des Etats — qui diffère fondamentalement aujourd'hui de ce qu'elle était au XIX^e siècle — mais il en assure en même temps la conservation, en lui permettant de s'adapter au changement de dimension des problèmes.

Sur le plan régional ou continental, rien ne permet d'exclure l'hypothèse de la formation de vastes ensembles fédéraux, regroupant des Etats aujourd'hui indépendants. C'est une évolution qui s'est produite déjà dans le passé et qui peut se reproduire. Le mouvement déclenché en Europe occidentale va dans cette direction. Il se peut qu'il aboutisse à la constitution d'Etats-Unis

d'Europe, ou à d'autres formules, inédites, d'intégration des Etats européens. D'ores et déjà, les communautés européennes présentent certains traits fédéraux ou pré-fédéraux et il est légitime de les étudier à la lumière de la théorie de l'Etat (2).

Il n'en va pas de même d'autres organisations régionales, comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Etats américains, ou l'Organisation de l'Unité africaine, ni *a fortiori* des organisations universelles (3). Vouloir les intégrer de force dans la théorie de l'Etat nous paraît donc une erreur majeure, qui n'est pas atténuée lorsque la référence à cette théorie est seulement partielle et implicite, sinon inconsciente. Il n'est pas rare, cependant, de voir des auteurs, peu préoccupés de théorie et par ailleurs convaincus de l'originalité des organisations internationales, parler de l'exercice des compétences « législatives, exécutives et judiciaires » dans le cadre de ces organisations, comme si cette classification célèbre n'avait pas été construite spécifiquement pour les besoins de l'analyse des fonctions étatiques !

On ne saurait mettre en doute, pensons-nous, que l'analyse des organisations internationales ait besoin aujourd'hui, pour progresser, de s'appuyer sur une théorie solide : l'exemple que nous venons d'évoquer le montre bien. Mais, parce que l'observation démontre que l'organisation internationale constitue un phénomène d'organisation politique irréductible au phénomène étatique, nous croyons que cette théorie doit être conçue sans idées préconçues, c'est-à-dire sans références explicites ou implicites à la théorie de l'Etat, de façon totalement indépendante,

(2) Le professeur Ganshof van der Meersch considère, lui aussi, que les structures communautaires présentent un caractère « pré-fédéral » plutôt que fédéral (*op. cit.*, p. 23).

(3) A propos de ces dernières, on n'a jamais démontré de façon convaincante comment un système d'organisation politique formé historiquement pour garantir l'indépendance et la sécurité d'une communauté nationale particulière contre les menaces venant de l'extérieur pouvait également convenir à l'organisation de la société humaine tout entière. On dira peut-être que l'Etat est aussi un moyen d'assurer la coexistence pacifique de diverses communautés sur un territoire politiquement unifié. C'est oublier que l'unité de beaucoup d'Etats s'est faite « par le fer et par le sang » et c'est faire peu de cas des convulsions et des guerres de sécession ou de libération qu'ont connues, ou connaissent encore les Etats contemporains prétendant imposer leur loi à des populations aspirant à l'indépendance.

Devrons-nous en passer par là pour parvenir à la paix octroyée par l'Etat universel ?

à partir des seules observations faites sur les organisations existantes.

Dans la perspective de l'édification d'une telle théorie, le problème de la classification des organisations internationales revêt évidemment une importance de premier plan. Il est d'autant plus sérieux que, comme nous l'avons vu, le phénomène d'organisation internationale est caractérisé, entre autres, par son polymorphisme. L'identification des différents types d'organisations doit donc constituer l'une des premières démarches de la réflexion théorique, et il est clair que les distinctions approximatives que nous avons rappelées en commençant ne sauraient suffire à cette tâche. Il ne suffit pas, en effet, de simplement faciliter une énumération. L'objectif d'une classification construite pour les besoins d'une théorie est tout différent : il est d'élaborer des types ou des modèles, cohérents, par rapport auxquels les organisations existantes puissent être situées, et qui nous renseignent sur leurs caractères fondamentaux.

Bien qu'insuffisantes, les distinctions traditionnelles ne doivent pas être considérées, *a priori*, comme inutilisables. Nous l'avons reconnu en commençant. Il convient, au contraire, de les réexaminer en fonction des besoins d'une théorie de l'organisation internationale et, si elles se révèlent utiles, de les rétablir sur une base plus rigoureuse.

Un tel réexamen conduit à une première observation : c'est que les distinctions précédemment rappelées n'ont pas toutes le même objet. Une partie seulement d'entre elles se rattache à la classification des organisations internationales. Les autres sont davantage destinées à préciser le champ d'application du concept d'organisation internationale et méritent donc d'être retenues à ce titre.

LES PROBLÈMES DE FRONTIÈRES.

Lorsque nous avons parlé, jusqu'ici, d'un phénomène d'organisation internationale, nous nous sommes toujours placé dans le cadre de l'organisation politique des sociétés humaines, et, plus spécifiquement, nous nous sommes référé aux difficultés rencontrées par les Etats pour remplir certaines de leurs tâches sans faire appel à des instruments de coopération. Ceci conduit

à une définition de l'organisation internationale qu'on peut formuler dans les termes suivants : une association d'Etats établie sur la base d'un accord instituant un appareil permanent d'organes en vue de la poursuite d'objectifs d'intérêt commun par une coopération continue entre eux. Il n'est pas nécessaire de commenter ici une telle définition, sinon pour marquer, précisément, ses limites.

La vie internationale ne concerne pas seulement les Etats, c'est bien évident. Le phénomène d'organisation internationale ne se réduit pas à l'organisation de la coopération entre les Etats, c'est non moins évident. Mais l'organisation politique, c'est-à-dire celle qui s'applique aux affaires publiques, est suffisamment spécifique pour être séparée, aux fins d'analyse, de toutes les autres formes d'organisation sociale, qualifiées de privées, de non étatiques ou de non gouvernementales. Nous n'avons donc en vue, ici, que les organisations constituées par des Etats, qu'il faut évidemment distinguer de toutes les autres organisations de caractère international, désignées, d'après la terminologie des Nations Unies, aujourd'hui communément acceptée, par le vocable d'organisations non gouvernementales (ONG). Nous continuerons, comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant, à réserver l'expression « organisations internationales » aux seules organisations constituées par des Etats comme instruments de leur coopération.

On ne sort pas des problèmes de définition avec la distinction entre organisations internationales — au sens où nous les prenons ici — et organisations supranationales. Cette opinion sera discutée. Nous estimons, cependant, qu'il s'agit là d'un point fondamental si on veut édifier une théorie cohérente et autonome de l'organisation internationale, à l'abri de toute contagion de la théorie de l'Etat. Dans la mesure où une organisation supranationale mérite son nom, son objectif est l'intégration partielle, ou fonctionnelle, des populations des Etats membres et la fusion de leurs territoires respectifs en un territoire unifié pour certaines fins. Cet objectif ne se confond pas avec celui de l'Etat fédéral, qui réalise une intégration beaucoup plus étendue (et portant sur les fonctions primordiales de l'Etat : politiques et militaires). Il est de même nature. Par là même, il diffère fondamentalement

de l'objectif assigné aux organisations internationales, qui est de simple coopération (4). Ceci n'exclut pas, bien entendu, que l'on puisse reconnaître à des organisations supranationales concrètes un caractère hybride, parce qu'elles poursuivent en même temps, ou successivement, des fins de coopération et des fins d'intégration. Mais, précisément, ce sont des hybrides, non des types purs, qui ne doivent pas être rangés dans la même catégorie que ces derniers (5).

LES PRINCIPES DE CLASSIFICATION.

Après s'être dégagé de ces questions de frontières, on peut enfin aborder les problèmes de classification. Où chercher le principe de leur solution ?

Si on revient à la définition proposée plus haut, deux principes possibles de classification se dégagent immédiatement. Les organisations internationales sont des appareils d'organes : elles peuvent donc être classées d'après les types de structure auxquels ces appareils se conforment. Elles sont constituées en vue de la poursuite d'objectifs d'intérêt commun : la nature propre et les caractéristiques de leurs fonctions offrent un second principe de classification possible.

Une réflexion rapide montrera que c'est ce dernier principe qui se révèle, pour le moment et de beaucoup, le plus fécond. Les organisations internationales ne sont créées, dans la pratique, que sur la pression des besoins et en vue d'objectifs bien définis,

(4) Dans la perspective de son ouvrage sur les organisations européennes, le professeur Ganshof van der Meersch considère, de son côté, que la distinction entre organisations de coopération interétatique et organisations communautaires est la « grande division », qui s'impose entre ces organisations (*op. cit.*, p. 6).

Il serait évidemment très intéressant d'approfondir la distinction entre intégration et coopération. C'est là une tâche beaucoup plus passionnante et utile que l'analyse, toujours un peu formaliste et étriquée, de la notion équivoque de « supranationalité » (v. dans le même sens, GANSHOF VAN DER MEERSCH, *op. cit.*, p. 21). Elle relève, sans aucun doute, de la théorie de l'organisation internationale. Elle déborde, en revanche, le cadre limité des présentes réflexions.

(5) Rien ne permet davantage d'affirmer *a priori* qu'ils constitueraient des modèles (idéaux, ou normatifs) dont les organisations internationales devraient s'inspirer, ni même des types plus avancés sur la ligne d'évolution des espèces politiques, préfigurant l'avenir de toutes les organisations. Il s'agit bien plutôt, selon tout ce qu'on peut inférer de l'observation des réalités contemporaines, d'un rameau différent.

sinon bien délimités. Cela est vrai aussi bien des organisations à compétences générales, comme l'ONU ou le Conseil de l'Europe, que des organisations à compétences limitées, comme l'Organisation météorologique mondiale. La structure et les pouvoirs dont elles sont dotées sont mesurés aussi exactement que possible sur ce qui est requis pour leur permettre de s'acquitter avec une efficacité raisonnable de ces fonctions. L'élément déterminant, pour chaque organisation, celui qui commande tous les autres, c'est donc sa fonction, et celle-ci apparaît comme d'autant plus importante en tant que principe de classification qu'elle varie d'organisation à organisation : elle est aussi principe d'individualisation (6).

Bien entendu, le facteur structurel peut aussi être retenu, mais les classifications auxquelles il conduit ont une portée plus limitée et plus étroitement technique. Elles sont d'ailleurs difficiles à établir actuellement, du fait de la très grande mobilité structurelle qui caractérise la plupart des organisations contemporaines. Il ne faut pas oublier qu'on se trouve en présence d'un phénomène récent. Les premières institutions internationales sont apparues depuis plus d'un siècle et demi — ce qui est peu pour l'histoire des institutions — mais l'organisation internationale, en tant que phénomène marquant et caractéristique d'une nouvelle étape dans l'évolution de la société internationale, n'a guère que vingt-cinq ans d'âge, ou cinquante au plus, si on veut inclure la période de l'entre-deux-guerres, pendant laquelle elle a commencé à émerger. Une durée aussi courte ne permet guère à des modèles constitutionnels de s'affirmer et de se stabiliser. Cela ne signifie pas que certains types structurels ne soient pas d'ores et déjà identifiables, mais ils n'ont pas encore acquis assez de fermeté et de notoriété pour qu'il soit possible de classer toutes les organisations existantes par rapport à eux. Leur systématisation constitue une des tâches urgentes de la théorie de l'organisation internationale, car elle pourrait aider une pratique

(6) On notera, en passant, que, sur ce point déjà, la théorie de l'organisation internationale s'écarte de la théorie de l'Etat. En dépit des oppositions idéologiques, tous les Etats remplissent, en gros, les mêmes fonctions. Dès lors, le principe de classification qui s'impose au-dessus de tous les autres est celui des différences structurelles, qu'il s'agisse des formes de l'Etat ou des régimes politiques.

tâtonnante à résoudre bien des problèmes constitutionnels qui l'embarrassent et pour la solution desquels elle ne trouve pas de précédents. Nous ne saurions évidemment nous y engager à l'occasion de ces brèves notes.

Pour ne pas en déborder le cadre « spatio-intellectuel », nous nous limiterons, pour terminer, à quelques indications sommaires sur les classifications à construire à partir de l'élément fonctionnel. Nous en voyons trois principales.

ORGANISATIONS MONDIALES ET ORGANISATIONS PARTIELLES.

La première concerne la fonction dont est chargée l'organisation à l'égard de la société internationale universelle. Deux classes d'organisations s'opposent sur ce plan : les organisations globales et les organisations partielles. Les premières tendent à réaliser l'unification de la société internationale universelle, normalement en faisant pénétrer tous les Etats qui la composent parmi leurs membres, sans que, cependant, ce soit là le seul procédé concevable pour parvenir à cette fin. Pour cette raison, on peut les qualifier aussi d'organisations mondiales, même si, en fait, certains Etats n'y ont pas pénétré. Dans le domaine qui est le sien, l'organisation mondiale a évidemment vocation à être unique. Il est impensable que les mêmes Etats créent, pour remplir les mêmes fonctions, deux organisations distinctes, et si ces deux organisations correspondent à deux groupes d'Etats, il est difficile d'imaginer qu'elles méritent encore le qualificatif « mondial » au sens où nous le prenons ici. Cette unicité ne va pas sans conséquence : il est difficile de considérer qu'une organisation qui présente ce caractère doive être placée exactement sur le même pied que toutes les autres organisations, qui ne le présentent pas. Le juriste, en particulier, devrait s'interroger très sérieusement sur ce point, ce qu'il n'a pas toujours fait jusqu'à maintenant.

L'organisation partielle (7), au contraire, repose sur le principe d'exclusion et consacre un particularisme, en n'appelant

(7) V. le texte de la note 8, p. 376.

à coopérer qu'un groupe d'Etats, limitativement défini. Elle laisse donc subsister le pluralisme caractéristique de la société des Etats. Elle peut même en aggraver les divisions, si elle conduit à la constitution de blocs hostiles ou en très vive compétition. Ce n'est cependant pas un de ses traits spécifiques, sinon il aurait fallu parler plutôt d'organisations « ségrégatives » (8). Il se peut qu'une organisation particulariste ait des visées agressives, ou soit établie en vue de pratiquer une politique isolationniste. Il se peut aussi qu'elle cherche seulement à approfondir une solidarité particulière entre ses membres, sans les détourner de leurs relations avec le reste du monde, ou même en encourageant le développement de telles relations. L'articulation d'organisations partielles avec une ou des organisations mondiales est théoriquement concevable et en fait pratiquée. Le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies n'a d'autre objet que d'en définir les conditions en matière de maintien de la paix. De nombreux autres accords entre l'ONU ou les institutions spécialisées, d'une part, et diverses organisations partielles, d'autre part, ont fait de même dans d'autres domaines.

Les organisations régionales constituent une sous-classe, numériquement la plus nombreuse, dans la classe des organisations partielles. Elles se caractérisent par le fait que la proximité géographique — l'appartenance à une région déterminée — constitue l'un des facteurs de sélection de leurs membres. Les facteurs d'interdépendance croissent naturellement beaucoup plus vite et beaucoup plus puissamment entre Etats voisins, souvent héritiers d'une même histoire, porteurs d'une même culture, soumis aux mêmes conditions climatiques et parvenus au même niveau de développement économique.

L'importance numérique des organisations régionales s'explique facilement. Elle ne justifie pas que le qualificatif « régional » soit appliqué à des organisations dont les membres sont dispersés

(8) On pourrait dire aussi : segmentaires. Le terme serait même mieux approprié, par opposition à global, puisque le principe de classification retenu est celui de la fonction de l'organisation à l'égard de la société internationale universelle. Nous nous sommes finalement arrêté à l'adjectif « partielle » parce qu'il nous a paru plus « parlant », de même que nous utilisons, pour l'autre terme de la classification, le qualificatif « mondial » de préférence à celui, théoriquement plus exact, de « global ».

sur plusieurs continents, ou très éloignés les uns des autres sur la carte du monde. Indépendamment de son inexactitude théorique, cette pratique nous paraît critiquable à un double titre. D'une part, elle suggère que le critère utilisé dans la classification que nous traitons actuellement est géographique, alors qu'il est fonctionnel, et que c'est ce qui en fait l'intérêt. D'autre part, la confusion introduite par le classement d'organisations telles que l'OCDE, l'AELE ou l'OTAN parmi les organisations « régionales » risque d'empêcher de discerner avec exactitude les problèmes spécifiques posés par le régionalisme international et les institutions qui méritent réellement ce qualificatif (9).

Ces remarques faites, il ne nous paraît pas nécessaire d'insister sur l'importance d'une telle classification pour la théorie de l'organisation internationale. Les conséquences du fait qu'une organisation ait pour fonction d'unifier la société internationale tout entière, de proposer à tous les membres de cette société des objectifs communs et de les faire coopérer à cette fin ou, au contraire, de particulariser un groupe d'Etats, de lui donner les moyens de faire bloc et d'agir collectivement au sein de cette société, sont trop nombreuses pour être considérées en détail, ou même énumérées. Elles concernent au premier chef le politicien, mais intéressent aussi le juriste et tous les spécialistes des relations internationales.

ORGANISATIONS GÉNÉRALES ET ORGANISATIONS SECTORIELLES.

La seconde classification que nous voulions mentionner présente un intérêt beaucoup plus restreint. Nous ne nous y arrêtons donc pas longuement. Nous l'avons évoquée déjà en commençant, tout en soulignant ses imperfections : elle porte sur le champ d'activité des organisations internationales et oppose les organisations générales aux organisations sectorielles.

Le principe de cette distinction est familier au juriste de droit

(9) En revanche, il est tout à fait légitime de les classer parmi les organisations européennes, comme le fait le professeur Ganshof van der Meersch dans son grand ouvrage sur ce sujet. Le noyau ou même l'ensemble de leurs membres est, en effet, européen.

interne, et fréquemment utilisé en particulier par les administrativistes pour opposer les autorités qui disposent d'une compétence générale, ou de droit commun, à celles qui sont spécialisées et ont une compétence d'attribution. Si les secondes interviennent dans des matières qui ne relèvent pas de leur spécialité, ou ne figurent pas dans leurs attributions, elles se rendent coupables d'un excès de pouvoir, alors que les premières peuvent étendre leur action à des domaines nouveaux sans avoir à justifier d'un titre spécial de compétence. Dans l'ordre international, ces problèmes de dépassement de compétence ne se présentent pas du tout de la même façon, étant donné que les organisations internationales ne sont pas intégrées dans un appareil unique comportant une stricte répartition des compétences, comme c'est le cas des administrations nationales. Pour les organisations internationales, le problème est toujours celui du respect de leur charte constitutive et des droits des Etats membres. Si ces derniers sont d'accord pour étendre le champ d'activité de leur organisation à de nouveaux domaines et que ce ne soit pas interdit par la constitution de l'organisation, ils sont libres d'en décider ainsi; la question ne se pose pas en des termes très différents s'il s'agit d'une organisation sectorielle, ou spécialisée (10), ou d'une organisation générale. En fait, ce sont des considérations pratiques beaucoup plus que des considérations juridiques qui inspireront la décision des Etats et il n'y a pas lieu, pensons-nous, de s'en indigner (11).

L'intérêt de la distinction nous paraît être ailleurs. Si la politique se définit comme une « globalisation » de tous les problèmes qu'elle touche, dans une vision qui en embrasse tous les aspects, sans en oublier aucun, et en pèse toutes les conséquences avant de se décider, il est clair que l'activité des organisations dont les objectifs sont décrits en termes généraux présente nécessairement

(10) Nous préférons le qualificatif « sectoriel », dont le sens est précis mais neutre, à l'adjectif « spécialisé », plus traditionnel, mais d'allure plus juridique et que, pour les raisons indiquées au texte, nous croyons par là même assez trompeur.

(11) En revanche, la question peut présenter un caractère plus brûlant sur le plan de la concurrence entre organisations, notamment au sein du système des Nations Unies, où chacune des institutions spécialisées qui le composent est très jalouse de sa compétence et prétend exercer un monopole dans le champ d'activité qui lui a été assigné, sous réserve du rôle de coordination (d'ailleurs limité) et des responsabilités politiques de l'ONU.

un caractère politique, plus ou moins accentué, mais toujours marqué, avec tout ce que cela comporte pour le style de leur prise de décision. Au contraire, les organisations sectorielles, occupées seulement de faire progresser la coopération des Etats dans un secteur bien défini, sont libres de s'en tenir aux seules données du problème qu'elles ont à résoudre et de lui apporter la solution la mieux appropriée d'un point de vue technique. Elles échappent ainsi aux servitudes de la politique, aussi longtemps qu'elles restent fidèles à leur vocation. C'est ce qui fait leur supériorité aux yeux de beaucoup, à commencer par les fonctionnalistes, mais leur assigne aussi leurs limites, ce que n'ont pas su voir ces mêmes fonctionnalistes dans leur méconnaissance de ce que la politique a de spécifique (12).

ORGANISATIONS DE CONCERTATION,
ORGANISATIONS DÉCISIONNELLES ET ORGANISATIONS
OPÉRATIONNELLES.

La troisième et dernière des classifications que nous avons retenues nous paraît beaucoup plus importante. Faute de place, nous ne pourrions cependant que l'esquisser, car elle est fort complexe. Elle concerne la nature de l'activité des organisations internationales et conduit à une distinction à trois termes, entre organisations de concertation, organisations décisionnelles et organisations opérationnelles.

Par concertation, nous entendons un ensemble d'activités par lesquelles des Etats, avant de prendre individuellement des décisions qui touchent ou risquent de toucher aux intérêts d'autres Etats, procèdent avec ces derniers à des échanges de vues et d'informations susceptibles de conduire à un rapprochement ou à une harmonisation de leurs positions respectives et, en tout cas, à éviter les malentendus, les erreurs d'appréciation et les réactions excessives.

Les moyens de la concertation sont le débat, public ou privé, la consultation et, pour le règlement des différends, les bons offices. C'est le degré inférieur de la coopération internationale,

(12) V. INIS L. CLAUDE JR., *Swords into Plowshares*, New York, 1966, p. 354-355.

mais ce n'en est pas le degré zéro. En dépit des apparences, cela représente une partie extrêmement importante, et parfois la plus utile, de l'activité de nombreuses organisations internationales, mondiales ou partielles.

Le degré immédiatement supérieur est celui de la décision. Certes la décision qui n'oblige pas ceux auxquels elle est adressée, qui n'est qu'une simple recommandation, ne va guère au-delà de la concertation. Elle constitue pourtant un moyen de pression qui peut être puissant, s'il bénéficie de l'appui d'une large majorité et surtout si celle-ci comprend de grandes puissances. En outre, elle peut servir de base à l'établissement d'un système de contrôle de son exécution, qui ne diffère pas fondamentalement de ceux qui peuvent être édifiés pour contrôler l'exécution de décisions revêtues de force obligatoire. On peut se demander si les juristes, impressionnés encore une fois par ce qu'ils ont appris en droit interne, n'ont pas tendance à exagérer l'opposition entre ces deux catégories de décisions (qu'il ne faudrait pas, par réaction, aller jusqu'à oblitérer : elle reste radicale au plan des principes et s'atténue seulement à celui de la pratique, d'ailleurs par une revalorisation juridique de la recommandation, et non par une dévaluation de l'obligation juridique).

Le degré supérieur de la coopération internationale, enfin, est atteint avec l'activité opérationnelle, qui consiste en l'exécution par l'organisation des décisions prises par ses propres organes, à l'aide des moyens humains, financiers, matériels et même, éventuellement, militaires, qui sont mis à sa disposition, ou qu'elle a pu se procurer.

En décrivant ces trois types d'activités des organisations internationales, nous avons tout naturellement parlé de degrés de coopération. Il est clair, en effet, qu'il y a là une progression et que les degrés inférieurs sont, dans la réalité concrète, compris dans les degrés supérieurs. La décision prise par un organe intergouvernemental suppose toujours une concertation entre ses membres préalable à leur vote. Une activité opérationnelle repose toujours sur une décision de principe de l'organisation, dont elle constitue la mise en œuvre. L'inverse, cependant, n'est pas vrai. Comme nous l'avons vu, la concertation peut ne pas être dirigée vers la prise de décisions en commun, mais précéder seulement des

décisions individuelles des Etats membres agissant chacun pour son compte. Quant à l'exécution des décisions des organisations internationales, elle relève, le plus souvent, de l'action des mêmes Etats membres.

Ces remarques suffisent à montrer qu'il s'agit bien de trois catégories d'activité distinctes, en dépit des liens qui les rattachent l'une à l'autre, et de trois niveaux nettement différenciés de coopération internationale, sur la base desquels il est légitime d'édifier une typologie des organisations internationales.

Il est bien clair, cependant, que peu d'organisations existantes, s'il en est, représentent un type pur. Presque toutes celles qui ont des activités opérationnelles ne s'y livrent que de façon limitée, et, pour de très nombreuses questions, se bornent à servir d'instrument de concertation ou à formuler des normes, mais ces activités peuvent revêtir, pour certaines d'entre elles, une importance considérable. Il n'existe probablement pas non plus d'organisations internationales qui ne prennent jamais de décisions, mais il y en a un certain nombre dont la principale utilité est d'offrir un forum où les Etats membres viennent s'exprimer et débattre des problèmes qui affectent leurs relations mutuelles. On peut donc, dans la plupart des cas, discerner une dominante dans les genres d'activités auxquels se livre une organisation donnée et, ainsi, lui assigner sa place dans notre classification.

Le but de l'exercice, cependant, n'est pas d'avoir le plaisir, assez stérile, de disposer d'un système de classement permettant de ranger toutes les organisations existantes dans des cases préparées à l'avance. Il est de mieux comprendre leur nature propre et le rôle qu'elles jouent dans les rapports internationaux. Nous croyons que l'on peut parvenir sur ce point à des résultats intéressants en cherchant à évaluer la part prise respectivement par ces trois types d'activité dans la vie de chacune d'entre elles et en discernant l'évolution suivie par elle dans ce domaine depuis sa fondation. Une telle enquête conduirait, croyons-nous, à réviser très sérieusement, par une appréciation plus réaliste, l'image qu'on continue à se faire de nombre d'organisations.

En outre, une analyse approfondie de ces trois types d'activité — qu'il ne nous a pas été possible de mener ici — permettrait,

pensons-nous, de comprendre la nature véritable des fonctions des organisations internationales avec beaucoup plus d'exactitude qu'en les comparant aux fonctions étatiques — législative, exécutive et judiciaire — suivant une trilogie traditionnelle, mais bien mal adaptée à l'analyse des réalités internationales.

Genève, octobre 1970.

SOMMAIRE

Le problème de la classification des organisations internationales revêt une importance considérable dans la perspective d'une théorie de l'organisation qui serait conçue sans référence à la théorie de l'Etat, c'est-à-dire à partir de l'observation des organisations existantes.

La nature propre et les caractéristiques de leurs fonctions offrent un principe de classification fécond.

A partir de cet élément fonctionnel, on distingue : des organisations mondiales et des organisations partielles, des organisations générales et des organisations sectorielles, des organisations de concertation, des organisations décisionnelles et des organisations opérationnelles.