Michel VIRALLY
Professeur à l'Université de Paris II

LES RELATIONS ENTRE ORGANISATIONS RÉGIONALES ET ORGANISATIONS UNIVERSELLES

Un des traits les plus marquants du phénomène contemporain d'organisation internationale est indubitablement le nombre des organisations existantes, très élevé si on le compare à celui des Etats composant la société internationale. Ces organisations sont, en outre, d'une extraordinaire diversité quant à leurs fonctions, à leur développement institutionnel et au cercle d'Etats qu'elles regroupent.

Les relations qui s'établissent entre elles sont naturellement fort complexes. Très peu d'études monographiques leur ont jusqu'à présent été consacrées. En l'absence de ces travaux, le présent rapport ne pourra revêtir le caractère de synthèse qui eût été souhaitable. Il se limitera à une série de réflexions théoriques, destinées à formuler quelques hypothèses de recherche, sans prétendre fournir un panorama complet des relations entre organisations régionales et organisations universelles. Les termes mêmes de la comparaison ne vont pas, d'ailleurs, sans des ambiguïtés dont il faut être conscient. Après avoir tenté de les réduire, on essaiera d'analyser les types de relations qui peuvent s'établir entre les deux catégories d'organisations et d'examiner, de façon un peu plus concrète, comment ces relations se présentent sur les divers terrains où elles s'établissent.

I

LES AMBIGUÏTÉS

La notion d'organisation universelle est relativement simple. Tout au moins ne soulève-t-elle pas de controverses : tout le monde est d'accord sur la liste des organisations universelles (et donc sur leur défi-

nition, encore que certains doutes soient parfois exprimés à propos de certaines d'entre elles, comme le F.M.I. ou la B.I.R.D.). En revanche, la notion d'organisation régionale est beaucoup moins claire et l'incertitude s'étend jusqu'à la notion de région.

1) Qu'est-ce qu'une organisation régionale ?

Si une organisation internationale se définit comme une association d'Etats constituée en vue de faciliter leur coopération dans la poursuite d'intérêts communs, notamment par un appareil permanent d'organes, deux types fondamentalement différents se distinguent aussitôt.

Certaines organisations sont constituées en vue d'objectifs susceptibles d'intéresser la totalité des Etats ayant accédé à l'indépendance. Dans des circonstances normales, tous les Etats ont donc intérêt à participer à de telles organisations, et les membres eux-mêmes ont intérêt à ce que leur association englobe l'ensemble de la société internationale (sous réserve que certains d'entre eux peuvent avoir, pour des raisons qui leur sont propres, des objections à l'entrée de tel ou tel candidat). Ce sont précisément les organisations dites universelles. On peut aussi les qualifier d'organisations mondiales, puisqu'elles s'établissent à partir d'une situation d'interdépendance s'étendant à tous les membres de la société internationale et sont un instrument d'unification (certains auteurs disent : d'intégration, non sans risques de confusion à notre avis) du système international global, ou mondial.

D'autres organisations, au contraire, répondent aux exigences de solidarités restreintes, ressenties à l'intérieur d'un groupe limité d'Etats, qui définissent leurs intérêts communs non seulement par la convergence de leurs aspirations et de leurs objectifs propres, mais par opposition aux aspirations et aux objectifs (réels ou supposés) de tous les Etats extérieurs à leur groupe. Ces organisations, par voie de conséquence, ne s'ouvrent qu'aux Etats appartenant au groupe considéré et se ferment à tous les autres. Par là même, elles constituent un instrument d'unification (ou d'intégration, avec les mêmes réserves que ci-dessus) du sous-système formé par le groupe en question. Même si elles ne font pas nécessairement obstacle, par leur existence ou leur action, à l'unification du système international global, elles en modifient substantiellement le fonctionnement en réduisant, dans une mesure plus ou moins importante, la fluidité des relations bilatérales entre Etats appartenant à des groupes différents et en perturbant les équilibres qui en résultent.

L'extraordinaire hétérogénéité de la société internationale contemporaine, qui n'a certainement jamais été atteinte dans le passé, rend extrêmement difficile et aléatoire la coopération à l'échelle universelle, alors même que l'interdépendance entre tous les Etats atteint elle-même un niveau encore inconnu et impose le développement d'une telle coopé-

ration avec une force jamais encore ressentie avec cette intensité. Dans ces conditions, on peut s'attendre à voir se former de plus en plus de groupes liés par une solidarité restreinte, présentant ainsi plus d'homogénéité et cherchant à exploiter cet avantage par l'organisation d'une coopération plus poussée entre eux.

Cette tendance ne peut qu'être accentuée par les conditions de fonctionnement des organisations universelles elles-mêmes. Celles-ci comptent désormais un nombre de membres tel qu'aucun Etat ne peut espérer exercer une influence réelle sur le processus de décision autrement que par une concertation poussée avec d'autres. Les habitudes de concertation ainsi prises dans la pratique, et qui ont naturellement tendu à rapprocher les mêmes Etats, ont abouti, plus ou moins rapidement, à la constitution de groupes jouant, dans la procédure des organes intergouvernementaux, un rôle très comparable à celui de leurs homologues dans les Parlements nationaux.

Les intérêts communs restreints, qui sont à l'origine de tous ces regroupements, ne naissent pas toujours de la proximité géographique, c'est-à-dire de l'appartenance à une même région. Ils peuvent être ressentis entre des Etats très éloignés les uns des autres et appartenant même à des continents différents. C'est spécialement le cas dans le domaine économique, où les facteurs de rapprochement peuvent être l'identité de système économique ou de niveau de développement, ou la place occupée dans un certain secteur économique, ou encore l'intérêt dans un produit déterminé, soit comme producteur, soit comme consommateur. Tous ces facteurs sont évidemment étrangers à l'idée de voisinage. Aussi des organisations comme l'O.C.D.E., le Comecon, l'O.P.E.P., le Conseil international de l'étain et les organisations analogues sont-elles constituées sur une base tout autre que la géographie, même s'il se trouve, pour certaines d'entre elles, qu'une bonne partie de leurs membres, voire la majorité, appartiennent à la même région.

L'économie n'est, cependant, pas le seul domaine où de telles observations puissent être faites. Les options politiques aussi peuvent se jouer des distances, même si elles sont liées à des problèmes de sécurité. Bien qu'ils appartiennent à des régions très différentes, le Canada et la Turquie, pour ne prendre que cet exemple, se trouvent ainsi associés dans l'O.T.A.N. Même s'ils ne constituent pas une organisation, les « non-alignés » forment un groupe fort actif, dont les membres sont dispersés sur trois continents.

Lorsqu'on prétend opposer aux organisations universelles, ou mondiales, celles qui ne le sont pas, et qui représentent la tendance opposée du groupement restreint, il faut parler d'organisations partielles, ou restreintes, sans autre qualificatif. Ce sont là les deux grands types d'organisations internationales que la théorie doit distinguer, non pas, d'ailleurs, uniquement pour des raisons théoriques, mais aussi pour des raisons pratiques : vis-à-vis des organisations universelles, toutes les organisations partielles soulèvent des problèmes de même nature, parce que, toutes, elles défendent des intérêts de groupe et parce que les moyens qu'elles utilisent pour les faire triompher dépendent beaucoup

moins de leur caractère régional ou a-régional que de la nature de leur activité, du développement de leurs propres structures institutionnelles, de la solidarité plus ou moins active de leurs membres et de leur puissance relative.

Les organisations régionales, c'est-à-dire celles qui sont constituées sur la base de l'appartenance à une même région (nous verrons un peu plus bas ce que cela signifie), ne constituent, en fait, qu'une sous-catégorie à l'intérieur de la catégorie organisations partielles.

Ces remarques étaient sans doute nécessaires pour fixer les limites d'une confrontation organisations universelles - organisations régionales. Une telle confrontation n'épuise pas le problème de la structuration de la société internationale à plusieurs niveaux, ni toute l'histoire du particularisme international face à l'universalisme. On ne doit pas l'oublier quand on est tenté d'utiliser les concepts du fédéralisme pour expliquer le système de relations organisations universelles - organisations régionales, ou même simplement pour parler des organisations régionales. Dans la société internationale contemporaine, l'assiette territoriale (avec tout ce qu'elle signifie d'un point de vue politique), c'est-à-dire la relation d'un appareil de décision à un espace territorial déterminé, ne joue qu'un rôle très marginal dans les organisations internationales de coopération, quelles qu'elles soient et on ne saurait le méconnaître sans s'exposer à des graves mécomptes (il en va bien sûr tout autrement pour les organisations supra-nationales d'intégration, même si elles sont très peu supra-nationales).

Ceci étant dit, il n'en résulte nullement qu'il ne soit pas légitime d'instituer une confrontation organisations universelles - organisations régionales.

Tout d'abord, il n'est pas douteux que les organisations régionales constituent la « population » la plus nombreuse d'organisations partielles. La proximité géographique suscite tout naturellement des intérêts communs et des habitudes de consultation et de coopération qui facilitent la création d'organisations et en multiplient les occasions. L'appartenance à une même région signifie aussi le partage d'un même destin historique et des contacts anciens et incessants entre les populations, donc une proche parenté culturelle. Cela ne signifie pas toujours et nécessairement l'amitié, mais une plus grande homogénéité et une capacité supérieure à coopérer lorsque les querelles « héréditaires » ont été surmontées.

A ce point, il n'est pas inutile d'introduire une autre typologie des organisations internationales : celle qui fait appel à la nature et à l'étendue de leurs fonctions pour les classer. On peut distinguer ainsi les organisations sectorielles, ou spécialisées, dont le champ d'action est limité à un secteur d'activité plus ou moins étroitement défini, des organisations générales, dont la compétence est pratiquement illimitée et peut s'étendre à tous les domaines où une coopération internationale paraît souhaitable. Ceci signifie que les organisations générales auront à s'occuper, normalement, de tout ce qui peut venir faire obstacle à la

coopération entre leurs membres et, en particulier, des crises qui pourront les opposer entre eux. En d'autres termes, elles interviendront dans les relations politiques entre leurs membres, y compris les problèmes de sécurité et le règlement des différends (sauf limitation statutaire, comme dans le cas du Conseil de l'Europe). Par cette caractéristique remarquable, les organisations générales occupent une place à part parmi les organisations internationales et méritent d'être opposées à toutes les organisations sectorielles.

Or, il n'est pas douteux que, dès qu'on quitte le plan de la coopération universelle, seule la proximité géographique ou, tout au moins, l'appartenance à une même région, peut nouer un faisceau d'intérêts suffisamment dense et diversifié pour donner naissance à une organisation partielle générale.

De fait, toutes les organisations générales non universelles se sont constituées sur une base régionale : Conseil de l'Europe (dont le rôle politique est d'ailleurs réduit), Organisation des Etats américains, Organisation de l'Unité africaine, Ligue des Etats arabes. Il en va de même pour les organisations « semi-générales » dont l'activité est centrée sur un secteur d'une importance politique essentielle et peut rayonner vers d'autres secteurs, sans limitations très précises. Le prototype en est fourni par l'O.T.A.N. (dont les tentatives d'extension hors du domaine militaire ont d'ailleurs été peu convaincantes).

Lorsqu'elle est limitée aux organisations générales, la confrontation organisations universelles - organisations régionales prend donc une signification — et une spécificité — qui lui manque si on prétend l'étendre à toutes les organisations sectorielles, où les organisations partielles non régionales ne peuvent plus être ignorées. Le présent rapport tiendra compte de cette limite.

On parviendrait, d'ailleurs, à une conclusion encore plus restrictive, si on appuyait sur le texte du chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, qui s'occupe, précisément, des relations entre l'O.N.U. et les organisations régionales et en donne une définition juridique.

Les articles 52 et 53 visent, à vrai dire, aussi bien les « accords régionaux », seuls cités dans le titre du chapitre, qui peuvent désigner des traités dont l'exécution n'est pas assurée par un appareil permanent d'organes. En fait, il n'est guère concevable que fonctionnent effectivement un mécanisme de règlement des différends indépendant de l'accord des parties et, *a fortiori*, un système de « mesures coercitives » sans organisation pré-établie.

Toutefois, le chapitre VIII ne s'applique pas à toutes les organisations régionales : seules sont visées celles qui sont « destiné(e)s à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional ». En d'autre termes, il s'agit uniquement des organisations régionales générales ou « semi-générales », selon la terminologie employée plus haut. Dans la pratique, le nombre des organisations relevant du chapitre VIII s'est trouvé encore plus limité, puisque les systèmes d'alliances, organisations

« semi-générales », se sont placés sous l'empire de l'article 51, qui fait partie du chapitre VII. Si on ajoute à cela que le Conseil de l'Europe, dont la compétence ne s'étend pas aux « questions relatives à la Défense nationale » et qui n'a pratiquement pas été utilisé comme instrument de règlements des différends, ne répond pas aux exigences des articles 52 et 53, il ne reste plus que l'O.E.A., l'O.U.A. et la L.E.A. à se qualifier comme organisations régionales au sens de la Charte.

Une limitation aussi rigoureuse ne permettrait pas, semble-t-il, de poser dans ses véritables termes le problème du régionalisme dans le phénomène contemporain d'organisation internationale, suivant la perspective adoptée pour le présent colloque.

2) Qu'est-ce qu'une région ?

Il pouvait paraître plus logique de se poser cette question avant de s'interroger sur l'organisation régionale. Cette logique repose, cependant, sur un postulat : celui selon lequel il existerait des régions « en soi », auxquelles les organisations n'auraient qu'à se conformer ou à s'adapter. Or, rien n'est moins sûr.

Si, comme on l'a dit, les organisations internationales sont constituées à partir de la reconnaissance d'intérêts communs aux Etats qui les forment, une définition purement géographique de la région est certainement insuffisante.

On a reconnu, il est vrai, que l'appartenance à une même région peut susciter l'apparition d'un faisceau d'intérêts communs, permettant une coopération internationale généralisée à de nombreux secteurs. Cette interdépendance de fait peut néanmoins se heurter à des oppositions fondamentales de conceptions ou d'intérêts politiques entre certains Etats que rapproche la géographie. Il en résultera, soit que la création d'une organisation internationale sera impossible, soit qu'une telle organisation ne pourra réunir que certains Etats de la région, les autres Etats étant considérés comme de véritables corps étrangers. On pense, tout naturellement, à la situation d'Israël au Proche-Orient, à celle de la République sud-africaine et de la Rhodésie en Afrique, ou encore à celle de Cuba après l'instauration du régime castrite en Amérique et à l'attitude de la Ligue des Etats arabes, de l'O.U.A. et de l'O.E.A., respectivement, face à ces situations.

Il apparaît ainsi qu'il faut corriger la géographie par la politique. Mais il faut sans doute aller plus loin encore et donner la première place aux facteurs politiques, tout au moins s'il s'agit d'organisations générales.

Certes, on peut discerner l'existence de certaines régions « naturelles », correspondant à des unités géographiques, par exemple dans le cas de continents isolés par les océans, tels que l'Amérique et l'Afri-

que. Si on y ajoute les éléments apportés par l'histoire, c'est-à-dire par l'intensité et l'ancienneté des échanges favorisés par la géographie, on voit se dessiner d'autres unités encore, telles que celles d'un bassin fluvial (Rhin, Danube) ou maritime (Méditerranée), ou d'une péninsule (Europe occidentale). Malgré ces facteurs objectifs, la définition d'une région en vue d'instituer une organisation internationale demeure, même dans les cas les plus privilégiés, une décision éminemment politique. De ce fait, la région constitue-t-elle elle-même une notion conventionnelle.

En effet, la géographie ne commande jamais de façon absolument impérative. Divers niveaux peuvent toujours être envisagés, ce qui amène, tout naturellement, à distinguer organisations régionales, sous-régionales et inter-régionales. Mais cette classification elle-même est arbitraire. Doit-on considérer, par exemple, l'O.U.A. comme une organisation régionale, ou comme une organisation inter-régionale, puisqu'elle réunit des ensembles identifiables, tels que l'Afrique du Nord et l'Afrique noire et, au-delà, le Maghreb et le Makhrek, l'Afrique orientale et l'Afrique occidentale, etc. L'intention politique qui a prévalu dans le choix du continent comme assise de la principale organisation africaine est particulièrement claire. On pourrait en dire autant de l'O.E.A., surtout avec l'anomalie que constitue l'absence du Canada. C'est encore plus apparent pour la Ligue des Etats arabes. Si la géographie intervient ici, c'est une géographie volontaire, beaucoup plus que la géographie physique. La région est donc beaucoup moins une donnée, à laquelle devraient se conformer les organisations internationales, qu'une option politique prise au moment où une organisation est constituée.

Malgré ce caractère volontariste de la région (ou peut-être, parfois, à cause de ce caractère), les organisations régionales ne bénéficient pas toujours d'une parfaite homogénéité dans la composition de leurs membres. Elles peuvent englober certains Etats très différents de l'ensemble des autres par la puissance, le degré de développement et l'orientation culturelle. La présence des Etats-Unis au sein de l'O.E.A. en fournit un bon exemple (d'où l'orientation vers un autre cadre régional, qui les exclut, avec la fondation en cours du Système économique latino-américain). La constitution d'une organisation régionale ne suffit pas non plus à faire disparaître sur le champ toutes les divisions, parfois très profondes, qui séparent leurs membres potentiels ou actuels, sur les plans politique, économique, idéologique ou autres, surtout s'il s'agit d'une organisation continentale ou s'étendant à une région très vaste. De ce fait, les problèmes internes dus à une insuffisante cohésion entre les membres, qui affectent les organisations universelles, sont loin d'être inconnus des organisations régionales. Ce n'est pas là un point sur lequel on puisse opposer les deux types d'organisations. D'autres terrains doivent être recherchés pour analyser leurs relations mutuelles.

II

LES TYPES OU MODÈLES DE RELATIONS

1) Les rapports de système et les stratégies

Si on se place à un point de vue analytique, les rapports entre organisations régionales et organisations mondiales peuvent être examinés à trois points de vue : celui des finalités, celui des principes et celui des moyens.

a) Les finalités

La finalité de toute organisation internationale est le développement de la coopération entre ses membres, dans la poursuite d'intérêts qu'ils estiment avoir en commun et, par conséquent, l'intensification et le renforcement de la solidarité qui les lie.

Dans cette perspective, évidemment limitée au groupe particulier qu'elles réunissent, les organisations régionales peuvent concevoir leurs relations avec le reste de la société internationale, ainsi qu'avec les organisations mondiales, de deux façons différentes.

Une première attitude consiste à chercher à promouvoir les intérêts du groupe régional dans les instances universelles. Le but poursuivi est donc de renforcer le poids des Etats en provenance de la région dans ces instances et, si possible, de faire triompher les thèses qu'ils défendent, en leur permettant de se présenter plus unis et mieux assurés de leurs objectifs. Dans ce cas, la finalité de l'organisation est extravertie. C'est une finalité d'ouverture.

L'organisation régionale peut, au contraire, vouloir protéger les intérêts de ses membres et ses membres eux-mêmes contre toute intervention extérieure. Elle contribue alors à séparer le groupe qu'ils constituent du reste de la société internationale. On peut alors parler de finalité introvertie, ou de fermeture.

La finalité extravertie correspond normalement à une stratégie offensive, qui cherche à occuper le terrain et va se traduire par des initiatives et une action tendant à convaincre, à s'assurer les appuis les plus nombreux, à affaiblir et isoler les opposants. La finalité introvertie conduit plutôt à une stratégie défensive, dressant des barrières contre toute tentative du monde extérieur de pénétrer dans les domaines réservés au groupe régional.

Bien entendu, ces finalités ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Elles peuvent être poursuivies simultanément dans des domaines diffé-

rents : une organisation régionale, par exemple, en matière de commerce international, peut chercher, à la fois, à développer les exportations de ses membres dans les pays tiers et à protéger contre toute intrusion extérieure les échanges *inter se*. Plus facilement encore, elle pourra avoir une stratégie offensive en matière de commerce et d'aide au développement et une stratégie de repliement sur soi pour le règlement des différends territoriaux intéressant ses membres.

L'organisation régionale peut donc avoir une véritable politique extérieure. En cela, elle se différencie de l'organisation universelle, pour laquelle ce n'est pas normalement possible, dans la mesure où elle a effectivement réussi à regrouper la société internationale tout entière.

Les relations entre organisations régionales et organisations mondiales sont donc asymétriques. L'organisation régionale peut agir de l'intérieur sur l'organisation universelle, en orientant les prises de position de ses membres et en leur faisant prendre des initiatives en leur qualité de membres de cette dernière. L'organisation universelle, de son côté, ne peut agir sur l'organisation régionale que de l'extérieur. Il n'est pas, en effet, exact de dire que l'organisation universelle ne trouve pas de partenaires dans la société internationale, mais seulement des membres. Certains acteurs internationaux lui sont bien extérieurs, mais, mis à part les Etats qui n'y ont pas pénétré, ce sont seulement d'autres organisations internationales, régionales ou mondiales.

A l'intérieur de l'organisation universelle, l'organisation régionale peut agir comme un chef d'orchestre, orientant le comportement de ses membres, leur faisant présenter des propositions (y compris, le cas échéant, en vue de modifier la constitution de l'organisation universelle dans un sens favorable à l'action du groupe), les amenant à voter de façon unitaire et à imposer ainsi leur volonté dans la mesure où leur nombre le leur permet, soit positivement, en faisant ainsi adopter des décisions conformes à leurs intérêts, soit négativement, en exerçant un veto collectif empêchant toute action de l'organisation, lorsqu'elle n'est pas souhaitée.

En d'autres termes, par son action, l'organisation régionale peut devenir un des facteurs importants de la vie interne d'organisations universelles, surtout si elle compte un nombre élevé d'Etats. C'est un des aspects importants du phénomène des groupes, dont le rôle n'a cessé de croître dans la pratique des organisations mondiales depuis 1946. Cette fonction de l'organisation régionale peut d'ailleurs acquérir une place de premier plan dans ses finalités, si les activités des organisations universelles présentent elles-mêmes beaucoup d'intérêt pour ses membres.

b) Les principes

La plupart des actes constitutifs d'organisations internationales ne se contentent pas de créer des organes et de définir des buts, ils énoncent aussi un certain nombre de principes destinés à régir l'action de l'organisation et le comportement de ses membres.

Le problème classique est celui de la compatibilité formelle des énoncés de principes figurant dans les actes constitutifs des organisations régionales avec la Charte des Nations Unies. C'est le problème posé notamment par l'article 52. On cite également l'article 103, qui établit la supériorité des dispositions de la Charte sur tout autre traité international.

Cette comparaison reste, cependant, très abstraite et statique. C'est un peu le point de vue de Sirius. En fait, les statuts de presque toutes les organisations régionales ont été élaborés (ou reformulés) après l'entrée en vigueur de la Charte de San Francisco et leurs auteurs se sont efforcés d'adopter une rédaction compatible avec le texte de la Charte. La seule exception est constituée par la Ligue des Etats arabes, créée par un acte en date du 22 mars 1945, mais dont les principes ne paraissent pas contredire ceux de la Charte.

Beaucoup plus important et difficile paraît-être le problème des priorités, et, plus largement, de l'interprétation. Par nature, les principes juridiques sont très généraux et abstraits et susceptibles, par conséquent, d'interprétations variées. En outre, confrontés à des situations concrètes, ils peuvent, très fréquemment, conduire à des conclusions contradictoires sur le comportement à adopter. La grande question est alors de déterminer celui qui doit prévaloir, dans quelles circonstances et dans quelle mesure. La réponse à ces questions est donnée par les organisations elles-mêmes. La différence de composition et les différences d'orientation politique et idéologique qui en résultent peuvent, évidemment, conduire à des prises de position parfaitement contradictoires ou, tout au moins divergentes.

La question des principes fait apparaître l'autre côté de la relation asymétrique entre les deux types d'organisations. Si les organisations régionales peuvent agir de l'intérieur sur les organisations universelles, sans être exposées à la réciprocité, elles sont, en revanche, subordonnées à ces dernières, dans la mesure où leurs membres appartiennent en même temps à des organisations universelles, dont ils doivent respecter les chartes constitutives et les faire prévaloir sur les engagements pris dans des cercles plus restreints.

Il y a lieu, à cet égard, de noter que l'article 52 ne se limite pas à la question abstraite des principes. Il exige que « l'activité » et, par conséquent, le comportement réel, des organisations régionales soit compatible « avec les buts et les principes des Nations Unies ». D'autre part, au-delà de l'article 103 de la Charte, c'est une règle de droit international général, rappelée dans l'article 41 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, que quelques-unes des parties à un traité ne peuvent valablement conclure entre elles un accord qui ferait obstacle à la réalisation effective de l'objet et du but du traité pris dans son ensemble. On peut en déduire qu'une organisation régionale ne pourrait agir en violation des buts et principes de la Charte sans que ses membres se rendent coupables d'une violation de la Charte elle-même.

c) Les moyens

L'inégale répartition des moyens entre les Etats constitue aujourd'hui un problème mondial. Elle ne concerne pas seulement des Etats dispersés à la surface du globe, mais fait apparaître une géographie du développement (ou du sous-développement) caractérisée par l'existence de zones développées et de zones retardées dans leur développement, qui s'étendent à des continents ou des parties de continent — donc à des régions. D'où l'expression de « conflit Nord-Sud » pour caractériser cette situation.

En fait, cette situation n'est pas toujours et nécessairement conflictuelle. Elle est au centre de l'action multilatérale de coopération au plan mondial. La plus grande partie des activités et des ressources des organisations universelles est consacrée aujourd'hui à la lutte contre le sous-développement, par la réalisation de transferts financiers ou technologiques et d'opérations d'assistance.

Le régionalisme, qui met ensemble des Etats proches les uns des autres par la géographie et les sépare des autres, a tout naturellement pour effet, dans ces circonstances, de regrouper soit des pays en voie de développement, soit des pays industrialisés, plutôt que de les mêler. Les organisations régionales se trouvent constituer, en conséquence, soit des organisations de pays en voie de développement, soit des organisations de pays développés, sauf exception (une exception remarquable est celle de l'O.E.A., avec la présence des Etats-Unis dans un ensemble de pays en voie de développement).

Dans ces conditions, l'inégale répartition des moyens va se faire sentir également au niveau des organisations régionales. Toute la partie des activités des organisations universelles qui dépend des ressources qui lui sont fournies par leurs membres développés sera évidemment interdite aux organisations de pays en voie de développement. De leur côté, les organisations de pays développés ne pourront se livrer à ces activités que suivant des modalités assez différentes, puisque les bénéficiaires de l'assistance au développement ne participeront pas au processus de décision dont cette assistance dépend, sauf établissement de structures inter-régionales, comme dans le cas des accords de Yaoundé et de Lomé conclus entre la Communauté économique européenne et un groupe de pays en voie de développement.

On voit ainsi apparaître le principe d'une répartition de rôles entre organisations universelles et organisations régionales, évidemment non prévue dans leurs chartes constitutives respectives. L'intensité et la nature des activités des organisations régionales, de même que leur attitude vis-à-vis des organisations universelles vont s'en trouver affectées. L'orientation de certaines organisations régionales vers la constitution de groupes de pression au sein des instances mondiales s'en trouvera fortement favorisée.

Le domaine des activités économiques et sociales et de l'action en faveur du développement n'est d'ailleurs pas le seul à être en cause.

Dans toutes les organisations internationales, deux catégories de moyens présentent une importance déterminante : les moyens financiers et les moyens administratifs et techniques (notamment en cadres administratifs ou techniques). Ils commandent entièrement le développement des activités des organisations, même dans les secteurs les plus éloignés de l'économie, ainsi que leur efficacité. Pour les organisations générales, qui ont à traiter de questions intéressant la paix et la sécurité internationales, les moyens militaires — eux-mêmes dépendant des moyens financiers — conditionnent également les possibilités d'action.

L'insuffisance des moyens risque, évidemment, de limiter sévèrement l'activité de certaines organisations régionales, contraintes d'abandonner certains champs d'action aux organisations mondiales, mieux pourvues, ou de les amener à tenter de réaliser leurs objectifs par l'exercice de pressions sur ces dernières, plutôt que par une action directe, qui nécessiterait la mise en œuvre de ressources qui leur manquent.

2) Les modèles théoriques et les méthodes pratiques

Sur la base des analyses précédentes, les modèles de relations entre organisations régionales et organisations universelles peuvent être dessinés sur la base de trois idées : collaboration, concurrence, chasse gardée. Pour les avoir développées ailleurs (*L'Organisation mondiale,* Paris, 1972, pp. 294-299), je pourrai être très bref sur ce point.

a) La collaboration

Pour les raisons déjà indiquées, elle peut revêtir deux formes principales : action de l'organisation régionale à l'intérieur de l'organisation universelle, par l'entremise de ses membres ; coopération inter-organisations.

L'action de l'intérieur, comme nous l'avons vu, peut occuper une grande place dans l'activité d'une organisation régionale et conduire même à une certaine polarisation de ses activités. Elle prend normalement la forme d'une préparation des membres à leur participation aux organes intergouvernementaux, par une concertation destinée à les amener à présenter ensemble un certain nombre d'initiatives à l'intérieur de l'organisation universelle, ou, tout au moins, à maintenir un front commun et à préserver leur unité dans les votes. Un certain nombre de décisions des organisations régionales peuvent n'avoir pas d'autre objet. Dans la pratique, ces décisions sont d'ailleurs fréquemment communiquées aux organisations universelles et peuvent bénéficier, à l'intérieur de celles-ci, d'une distribution officielle.

Certaines organisations régionales préparent ainsi de façon systématique les réunions des grandes instances universelles : Assemblée

générale, C.N.U.C.E.D., Conférences de l'O.N.U.D.I., réunions du Conseil de Sécurité sur les problèmes les concernant directement, etc. Le calendrier de leurs propres réunions est établi en conséquence.

La coopération inter-organisations ne peut pas ne pas être affectée par cette possibilité d'action par l'intérieur. Elle peut se réaliser par une répartition des rôles, particulièrement indiquée dans le cas d'organisations régionales, puisque certains problèmes se posent plus particulièrement à l'échelon régional et qu'il peut y avoir intérêt, en conséquence, à les maintenir dans ce cadre. Toutefois, cette répartition des rôles est compliquée par le phénomène de régionalisation des organisations universelles, marqué notamment par la création des commissions économiques régionales de l'O.N.U., mais aussi par les divers échelons régionaux des Institutions spécialisées : conférences régionales et bureaux régionaux. Dans ce cas, il existe deux possibilités d'action régionale : par l'organisation locale, ou par l'échelon décentralisé de l'organisation universelle. Il en résulte de nouvelles occasions de coopération, mais aussi des risques de concurrence.

La coopération peut se développer par une simple concertation, amenant les deux catégories d'organisations à participer ensemble à certaines opérations et, bien entendu, à se répartir les rôles dans leur réalisation, ou simplement à mettre en commun leurs ressources. Elle peut aussi conduire à la constitution d'instruments organiques de coopération : réunions conjointes d'organes propres à chacune des organisations concernées, tenues sur une base *ad hoc*, ou, au contraire, sur la base d'une périodicité régulière ; création d'organes communs aux deux organisations.

Cette dernière pratique entraîne une fusion partielle des organisations. On ne saurait négliger, à ce propos, l'union personnelle qui peut aussi être réalisée lorsque l'échelon régional d'une organisation universelle a la même assiette territoriale qu'une organisation régionale. Dans ce cas, les organes intergouvernementaux de l'un et de l'autre sont composés des mêmes membres. C'est un nouveau moyen d'action de l'organisation régionale à l'intérieur de l'organisation universelle et la tentation peut être grande de subordonner aux instances supérieures de l'organisation régionale l'organe décentralisé, qui répond normalement de son activité devant les organes centraux de l'organisation universelle.

Les moyens utilisés pour réaliser la coopération inter-organisations sont ceux qui sont mis en œuvre de façon générale dans les relations extérieures des organisations internationales : accords généraux et spéciaux, échanges de représentants et d'observateurs, arrangements administratifs, contacts informels entre secrétariats, échanges de documents et, comme nous l'avons vu, réunions communes ou organes communs (cf. R.J. Dupuy, « Le droit des relations entre les organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1960, vol. II, pp. 461-588).

b) La concurrence

Elle peut naître d'une compétition entre organisations, cherchant à s'occuper des mêmes problèmes, sans concertation entre elles. Plus gravement, elle peut aussi être la conséquence d'une situation conflictuelle entre deux organisations, dont les objectifs diffèrent dans un domaine déterminé.

Une telle concurrence se marquera normalement par des initiatives parallèles et incoordonnées, voire contradictoires. Dans cette compétition, l'organisation régionale peut se trouver handicapée par l'insuffisance des moyens. En revanche, elle est favorisée souvent par une meilleure connaissance des conditions locales et surtout par ses possibilités d'action à l'intérieur de l'organisation universelle, dont elle peut bloquer le processus de décision et où elle peut, en tout cas, exposer son point de vue et critiquer celui de ses adversaires.

Pour toutes ces raisons, si les situations concurrentielles peuvent se présenter assez fréquemment, il est rare qu'elles provoquent une tension très forte entre les organisations concernées. La recherche d'un compromis prévaudra presque toujours sur l'affrontement. On se trouve, finalement, en présence ici du problème classique des oppositions entre majorité et minorité à l'intérieur d'une organisation universelle, bien plutôt que d'un conflit entre organisations.

c) La chasse gardée

Elle est le résultat de la stratégie introvertie analysée plus haut. Les moyens, pour l'organisation régionale, de s'opposer à toute intervention étrangère sont essentiellement ceux qu'elle possède pour agir à l'intérieur de l'organisation universelle et pour opposer son *veto* à toute velléité d'action de la part de cette dernière. Ici encore, on peut se trouver en présence d'une situation conflictuelle qui se résout en opposition majorité-minorité.

En outre, sur le terrain, l'organisation régionale peut aussi, dans la mesure de ses moyens, prendre les initiatives qui ôtent toute justification à une intervention étrangère, ou la privent de toute efficacité.

Comme les stratégies, ces différents modèles de relations entre organisations régionales et organisations universelles ne sont pas nécessairement monolithiques. Il est parfaitement concevable qu'une organisation pratique la politique de la chasse gardée dans un domaine bien déterminé (celui des conflits ou différends politiques entre ses membres, par exemple) et qu'elle poursuive une collaboration active avec les organisations universelles dans tous les autres domaines. Il n'est donc pas inutile d'explorer de façon un peu plus précise les divers terrains sur lesquels les organisations peuvent en fait se rencontrer.

III

LES TERRAINS DE RENCONTRE

Pour s'en tenir, encore une fois, à l'essentiel, on peut en distinguer trois principaux : le traitement des crises, la coopération politique et la coopération économique et sociale.

1) Le traitement des crises

L'expression couvre à la fois le règlement des différends et, de façon plus générale, l'action destinée à faire baisser la tension en cas de crise et à mettre fin à l'utilisation des moyens militaires par les Etats, en violation du droit international.

A première vue, c'est là le domaine idéal de la coopération entre organisations régionales et organisations universelles. Il existe, en effet, sur ce point, une très grande identité des finalités et des principes : toutes les organisations générales sont destinées à contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales et à la bonne harmonie des relations entre leurs membres. Toutes ont intérêt à empêcher les affrontements entre leurs membres et à faciliter l'apaisement des crises qui peuvent les opposer et le règlement des différends qui les ont suscitées. D'autre part, pour faire face à de telles situations, organisations régionales et organisations universelles disposent de moyens différents et qui se complètent.

Ce n'est donc pas un hasard si c'est précisément dans ce domaine que le chapitre VIII de la Charte (auquel il faut ajouter l'article 33) prévoit et organise une coopération entre les organisations régionales et l'O.N.U., coopération se développant, tout naturellement, sur la base d'une répartition des rôles.

Dans ce domaine, la préoccupation majeure est l'efficacité, ce qui doit réduire les risques de concurrence. En outre, depuis 1945, il est devenu très apparent que les risques d'aggravation d'une crise sont liés à son élargissement, qui peut transformer une situation locale en un affrontement entre grandes puissances. Le cantonnement de la crise constitue donc un des principaux moyens de la résoudre ou, tout au moins, de faciliter son apaisement. Ce qui donne un avantage supplémentaire aux organisations régionales, dont l'action est tout naturellement orientée dans cette direction.

On peut citer effectivement un certain nombre de crises dans lesquelles une répartition des rôles s'est établie, suivant des modalités

d'ailleurs extrêmement diverses, entre le Conseil de Sécurité et l'organisation régionale concernée. Ce fut le cas, par exemple, des affaires du Guatémala (1954), du Liban (1958), de la République dominicaine (1960), de la Somalie (1964), de Panama (1964), du Congo (1964), de Guinée - Côte d'Ivoire (1967), pour n'en citer que quelques-unes. La grave crise du Liban de 1976 en offre une nouvelle et remarquable illustration.

Au contraire, toute une série de crises intéressant au premier chef une région déterminée et concernant même souvent des problèmes territoriaux ou des incidents de frontière sont portées systématiquement devant le Conseil de Sécurité parce qu'elles sont liées à une intervention d'une puissance étrangère à cette région. On peut citer, par exemple, les diverses crises entre le Sénégal, la Guinée et la Zambie avec le Portugal, du fait d'incidents avec les forces opérant à partir des territoires dépendant du Portugal, l'affaire du Congo (1960) et, bien entendu, l'affaire de Namibie et celle de Rhodésie. Dans ces deux derniers cas, l'Union sud-africaine et la Rhodésie appartiennent bien, géographiquement, au continent africain, mais sont des « corps étrangers » pour l'O.U.A. La même remarque vaut pour Israël au Proche-Orient, avec les mêmes conséquences sur les relations entre organisation régionale (ici, la Ligue des Etats arabes) et organisation universelle (à quoi s'ajoutent, évidemment, les multiples interventions des grandes puissances).

Ces dernières remarques montrent que de nombreux facteurs viennent, dans la pratique, compliquer la répartition des rôles entre les deux types d'organisations. Ceux qui viennent d'être indiqués, et qui tiennent à la composition des organisations régionales, ne sont pas les seuls. Il faut encore relever les ambiguïtés de ce qu'on appelle, fort improprement d'ailleurs, l'« internationalisation » d'une crise, c'est-à-dire l'intervention d'une organisation internationale dans cette crise. Etant donné qu'une organisation ne peut normalement s'occuper que de situations qui présentent déjà un caractère international, il vaudrait mieux parler, dans ce cas, de « multilatéralisation ».

La multilatéralisation, ainsi comprise, modifie considérablement le champ de forces diplomatiques dans lequel une crise est née, en permettant l'intervention par leur participation aux délibérations, aux décisions et, éventuellement, à l'exécution des décisions de l'organisation saisie d'Etats qui constituent des tiers par rapport aux protagonistes de la crise. Le recours à une organisation universelle permet l'intervention, en ce sens, de n'importe quel Etat intéressé. Le recours à l'organisation régionale limite cette faculté d'intervention aux seuls membres de cette organisation et ferme la porte à l'action des non membres. Lorsque de fortes rivalités existent à l'intérieur d'une organisation régionale et, surtout, si elles opposent une majorité à une minorité entre lesquelles se partagent les protagonistes d'une crise, l'intervention de cette organisation peut se heurter à de sérieuses difficultés et être même absolument récusée par un ou plusieurs de ces protagonistes, qui souhaiteront, au contraire, faire intervenir le Conseil de Sécurité ou l'Assemblée générale, où l'équilibre des forces peut être différent.

Enfin, la situation se présente encore sous un autre jour lorsqu'une grande puissance (un Super-grand) fait partie de l'organisation, où son

influence se fait sentir sans les contre-poids qu'elle trouve dans l'organisation universelle. L'organisation régionale devient alors le moyen de préserver une chasse gardée nationale. Le recours exclusif à son action pour régler les crises dans la région fait alors prévaloir le système des zones d'influence sur celui de l'universalisme, qu'exprime l'organisation mondiale, avec tous les risques de généralisation de la crise qui en résulte s'il y a désaccord sur le système qui doit prévaloir.

Ces risques sont évidemment plus graves lorsque l'action de l'organisation régionale dépasse le plan purement diplomatique et prend la forme d'une intervention militaire sur le terrain (République dominicaine, Tchécoslovaquie).

2) La coopération politique

Dans une certaine mesure, on peut dire que le traitement des crises est un aspect de la coopération politique internationale. Il est cependant suffisamment original pour mériter d'être traité à part, comme nous l'avons fait.

Les autres aspects de la coopération politique concernent le traitement des problèmes de sécurité et, plus généralement, des problèmes politiques qui présentent un caractère rémanent, tels que les problèmes de désarmement (y compris la création des zones « dénucléarisées ») et les problèmes de décolonisation. Certains de ces problèmes, sinon la plus grande partie d'entre eux, impliquent des éléments extérieurs à la région. C'est le cas, en particulier, des exemples cités : zones « dénucléarisées » et problèmes coloniaux. Pourtant, ils intéressent au premier chef les Etats de la région et peuvent même être considérés comme constituant typiquement des problèmes régionaux.

Par nature, de tels problèmes provoquent une collaboration poussée entre organisation régionale et organisation universelle, par laquelle l'organisation régionale essaiera de faire ratifier par l'ensemble de la société internationale les thèses et les actions qu'elle soutient.

La collaboration entre les deux types d'organisations peut être harmonieuse dans la mesure où il n'existe pas de conflits de majorité. L'organisation régionale joue le rôle d'un initiateur et d'un accélérateur de l'action de l'organisation universelle. Cette dernière, comprenant des Etats moins directement intéressés, ou qui peuvent même ressentir des effets négatifs des décisions proposées, marquera probablement moins d'enthousiasme ou, pour continuer la comparaison, exercera un freinage, même si elle accepte d'enregistrer les propositions de l'organisation régionale.

Il y a là le principe d'un antagonisme, qui peut devenir sérieux si la volonté de l'organisation régionale de réclamer une action très énergique et impliquant la mise en œuvre de moyens dont seule l'organi-

sation universelle peut disposer se heurte à un refus de cette dernière. On peut évoquer, à ce propos, l'évolution récente de la question de la Namibie et de l'affaire de Rhodésie, ainsi que la question de *l'apartheid.*

3) La coopération économique et sociale

C'est certainement le domaine le plus complexe et le plus difficile.

D'un point de vue théorique, la collaboration entre les deux types d'organisation paraît devoir se développer assez aisément. Il y a place, dans ce domaine, pour une action à deux niveaux : le niveau mondial et le niveau régional, qui paraissent complémentaires. Dès lors, il s'agit essentiellement de réaliser une harmonisation et une coordination entre les deux niveaux d'action. L'expérience montre que la coordination entre organisations internationales est toujours une opération très complexe, mais les obstacles rencontrés sont beaucoup plus d'ordre technique que d'ordre politique et devraient donc pouvoir être surmontés, si la volonté d'y parvenir existe effectivement.

Dans les faits, ce schéma se trouve compliqué par deux éléments, qui ont déjà été évoqués plus haut. Le premier est constitué par la décentralisation régionale effectuée par les organisations universelles, qui se trouvent ainsi agir elles-mêmes aux deux niveaux précédemment distingués. Le second élément perturbateur est l'inégalité des ressources des organisations régionales et des organisations universelles, qui ne leur permet pas de jouer le même rôle à leurs niveaux respectifs.

Pour ces diverses raisons, le champ de la coopération économique et sociale devient le domaine par excellence de la concurrence.

A certains égards, la concurrence entre organisations régionales et organisations universelles ne diffère pas de celle qu'on peut observer entre organisations universelles. Les difficultés de coopération entre secrétariats internationaux sont bien connues et ont souvent été commentées. Elles se trouvent aggravées ici, dans une certaine mesure, par l'identité des compétences matérielles. Les organisations universelles agissant en matière économique et sociale sont spécialisées, ou sectorielles et bénéficient ainsi de domaines réservés dont les zones frontières seules sont concurrentielles, ce qui limite les frictions (en revanche, la compétition est très vive pour l'accès aux sources de financement). Cette séparation verticale, par secteurs d'activité, n'existe pas entre organisations régionales et organisations universelles et ne peut donc pas produire ses effets réducteurs des champs concurrentiels.

En revanche, l'identité de composition (totale ou partielle) entre les organes intergouvernementaux des organisations régionales et ceux des organes régionaux des organisations universelles constitue probablement un frein à la compétition beaucoup plus efficace que le facteur corres-

pondant (identité de composition des organes pléniers des Institutions spécialisées) au plan universel, en raison du nombre plus limité de participants.

Cette concurrence entre organisations régionales et organisations universelles va, d'autre part, se trouver aggravée par la stratégie d'« investissement par l'intérieur » que développeront tout naturellement les premières d'entre elles par rapport aux secondes. Cette stratégie ne peut pas manquer, en effet d'être guidée par des finalités contradictoires : protection contre la dépendance vis-à-vis de l'extérieur et accroissement des apports extérieurs pour les organisations régionales regroupant surtout des pays en voie de développement.

La tentation pourra alors devenir forte, pour de telles organisations, de « capturer » les instruments institutionnels permettant aux organisations universelles d'agir régionalement, afin de mettre les moyens dont ils disposent entièrement aux services des objectifs des Etats de la région. C'est ce qu'a tenté, dans une certaine mesure, l'O.U.A. à l'égard du secrétariat de la Commission économique pour l'Afrique et plus récemment, sur le plan intergouvernemental, par le projet de constitution d'une conférence ministérielle africaine pour les questions économiques et sociales faisant rapport à la fois à l'O.U.A. et au Conseil économique et social des Nations Unies et se substituant, en fait, à l'actuelle Commission.

Bien entendu, la concurrence prend d'autres formes avec les organisations régionales composées de pays industrialisés. Il s'agit plus directement d'une opposition entre l'optique universelle et l'optique régionale, cette dernière tendant soit à constituer des secteurs de coopération préservés de toute intervention des organisations universelles (coopération scientifique par ex.), soit à constituer des « zones de coopération » privilégiées par rapport au reste de la société internationale (convention de Lomé).