

*Que
sais-je?*

LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

CHARLES ZORGBIBE



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

QUE SAIS-JE ?

*Les organisations
internationales*

CHARLES ZORGBIBE

Agrégé de droit public
Doyen de la Faculté de Droit de Paris-Sud



DU MÊME AUTEUR

— AUX PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

- L'insécurité européenne, 1974.
- La guerre civile, 1974 (éditions portugaise et espagnole).
- Les relations internationales, 1975 (3^e édition 1983).
- Introduction aux relations internationales, 1977.
- La construction politique de l'Europe, 1978 (édition italienne).
- La Méditerranée sans les Grands ?, 1980.
- Le Monde depuis 1945, 1980 (3^e édition 1985).
- Les alliances dans le système mondial, 1983 (édition mexicaine).
- Les politiques étrangères des grandes puissances, 1984.
- La paix, 1984.
- Textes de politique internationale depuis 1945, 1985.

— CHEZ D'AUTRES ÉDITEURS

- Les Etats-Unis scandinaves, 1968.
- La question de Berlin, 1970.
- L'Europe de l'Est face au Marché commun, 1971.
- Impérialismes et démocratie, 1976.
- La République hellénique, 1978.
- Le risque de guerre, 1981.
- Nuages de guerre sur les émirats du Golfe, 1984.
- Le Chef de l'Etat en question, 1986.

ISBN 2 13 039383 7

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1986, avril

© Presses Universitaires de France, 1986
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

LA NOTION D'ORGANISATION INTERNATIONALE

Trois traits caractérisent les organisations internationales : la volonté politique de coopération, inscrite dans la charte constitutive ; l' « appareil » permanent, la structure qui permettent une continuité dans le fonctionnement de l'organisation ; les compétences, le processus de décision qui expriment la volonté propre de l'organisation — voire son autonomie, comme acteur, dans le système international.

Le juriste entend, par organisations internationales, les seules organisations intergouvernementales : la limitation est implicitement contenue dans l'exigence d'un traité de base, comme le remarque Georges Abi-Saab ; seules les organisations intergouvernementales se voient reconnaître une personnalité morale dans l'ordre juridique international, au côté de ces sujets originaires que sont les Etats — l'exercice de ses compétences par l'organisation est dominé par le principe de spécialité ; les organes ne disposent que des capacités nécessaires pour atteindre les finalités statutaires... mais la Cour internationale de justice, dans son avis de 1949 sur la « réparation des dommages subis au service des Nations Unies », a admis, à propos de l'ONU, qu'on doit lui reconnaître les

pouvoirs non énoncés dans la Charte mais essentiels à l'exercice de ses fonctions.

L'analyste politique, au contraire, tend à inclure dans les organisations internationales ces forces transnationales, ces associations internationales privées qui transcendent les frontières. L'originalité des organisations internationales — ce « continent invisible » cher à Johan Galtung — serait leur caractère non territorial, leur éloignement du système étatique, encore accru lorsqu'il s'agit d'organisations non gouvernementales.

I. — Evolution historique

Les premières expériences remontent au XIX^e siècle. Le principe de la gestion commune des fleuves internationaux par les Etats riverains est posé par l'Acte final du Congrès de Vienne, qui crée la « Commission centrale pour la navigation du Rhin » ; en 1856, le Congrès de Paris institue la « Commission européenne du Danube », avec des prérogatives si importantes qu'elle sera souvent qualifiée d'« Etat fluvial ». Parallèlement, d'autres « unions internationales » naissent des perfectionnements techniques, des découvertes dans le domaine des communications qui imposent de dépasser le cadre de l'Etat : l'Union internationale des télécommunications en 1865, l'Union postale universelle en 1874. Bientôt, le mouvement est facilité par l'accroissement des échanges commerciaux, la prise de conscience d'une interdépendance économique : l'Organisation de l'industrie sucrière, l'Institut agricole international apparaissent... Les organisations de cette première période présentent, cependant, deux caractères dominants : elles couvrent un domaine technique ou administratif

limité ; leur administration est fort modeste, composée généralement d'un directeur et d'une poignée de fonctionnaires (six pour l'Union postale universelle, prêtés par l' « Etat-directeur » : la Confédération helvétique).

A la fin du premier conflit mondial, la création de la Société des Nations est sans commune mesure avec les expériences précédentes. A la nécessité d'une coopération technique, s'ajoute désormais la volonté politique d'organiser la société internationale — qu'expriment les « Quatorze Points » du président Wilson. Aux administrations internationales embryonnaires, aux bureaux ou offices « rustiques », se substituent de grands appareils internationaux à structure complexe... Déjà apparaît le syndrome du fonctionnaire international, si on en croit le portrait haut en couleurs d'Adrien Denme brossé par Albert Cohen dans *Belle du Seigneur* — un haut fonctionnaire de la SDN, plus occupé à rencontrer le secrétaire général adjoint afin d'obtenir une promotion qu'à rédiger le mémorandum sur le Cameroun qui lui est réclamé.

Il importe aussi de faire la part de l' « institutionnalisation » des alliances militaires dans l'émergence des organisations internationales.

Longtemps les alliances furent conçues comme de purs engagements d'assistance, sans assise organique, sans structure militaire commune susceptible d'assurer la mise en œuvre des obligations du traité. La terminologie elle-même — « traité de contre-assurance » — évoquait plus la police souscrite auprès d'une vague mutuelle de chefs d'Etat que l'architecture complexe de la sécurité collective.

Pourtant, les premiers indices d'une évolution peuvent être distingués dans certains des traités du passé : les alliés s'imposent l'obligation de « se concerter » ou de « se consulter » en cas de menace ou de danger, et imaginent des procédures à cette fin. Le traité de Paris du 20 novembre 1815 introduit, à son article 6, la pratique des « congrès », appelée à devenir un rouage essentiel

de la Sainte-Alliance. A l'approche du second conflit mondial, les procédures se fixent, dans quelques cas, en organisation permanente : par le traité du 16 février 1933, les Etats de la Petite Entente — Yougoslavie, Roumanie, Tchécoslovaquie — entendent donner « une base organique et stable » à leurs rapports d'amitié et d'alliance. Un « organe directeur » est constitué, afin « d'unifier complètement la politique générale » des trois Etats : le Conseil permanent qui, composé des trois ministres des Affaires étrangères ou de leurs délégués, se réunit trois fois par an, tour à tour dans chacune des trois capitales. L'exemple de la Petite Entente est suivi par l'Estonie et la Lettonie qui, déjà unies par l'alliance de Tallinn du 1^{er} novembre 1923, concluent, le 17 février 1934, un « traité pour l'organisation de l'alliance », et par l'Entente balkanique — Grèce, Yougoslavie, Roumanie, Turquie — fondée sur le Pacte du 9 février 1934 : dans les deux cas, un Conseil des ministres des Affaires étrangères est institué.

La projection des obligations nées du traité en une organisation politico-militaire commune s'opère, sous l'aiguillon de la nécessité, dans les grandes alliances du temps de guerre. La conduite des opérations militaires rend dérisoires les rapports diplomatiques classiques ; elle exige des contacts constants entre les états-majors, les administrations, les dirigeants politiques ; elle incite à la mise en place d'organes permanents pour coordonner l'effort de guerre des alliés.

Pendant la première guerre mondiale, une Commission interalliée est créée, en 1916, sur la décision d'Asquith et de Briand : elle est purement consultative et ses propositions doivent être approuvées par les gouvernements, mais elle peut traiter de tout problème d'intérêt commun et la présence des premiers ministres en son sein confère un grand poids à ses délibérations. Lloyd George veut donner plus d'ampleur au système : il préconise la création d'un état-major permanent interallié chargé de concevoir une stratégie globale. Après le désastre de Caporetto, les Alliés établissent un Conseil suprême de guerre, assisté d'un secrétariat permanent et coiffant de nombreux organismes spécialisés : les uns militaires, le Conseil naval, ceux des transports, du blocus, des munitions ; les autres économiques, qui ont pour principe la mise en commun des ressources. Selon Sir Maurice Hankey, chef du secrétariat permanent du Conseil suprême de guerre : « Ce n'est pas trop de dire que cette organisation couvrait chaque sphère de l'activité interalliée et constituait un véritable organe de gouvernement international. »

Un Conseil suprême de guerre réapparaît... le 12 septembre 1939 ;

et le général Gamelin est désigné par Français et Anglais comme généralissime sur le front occidental. Les ultimes sessions du Conseil se tiennent le 11 juin 1940 à Briare, au quartier général du général Weygand, et le 13 juin à la préfecture de Tours, alors que l'armée française, vaincue et désorganisée, se désagrège. Après l'étonnante tentative d'« Union franco-britannique » — c'est-à-dire de passage de l'alliance à la fusion des souverainetés — qu'approuve le général de Gaulle, mais qui ne retient guère l'attention de Paul Reynaud — l'armistice laisse l'Angleterre seule face aux forces de l'Axe. Une organisation interalliée ne renaît qu'avec les décisions prises par Roosevelt et Churchill lors de la Conférence de Washington (22 décembre 1941 - 14 janvier 1942). Des « zones d'opération » sont identifiées ; chacune d'elles est soumise à un commandant unique interallié. Des bureaux pour la répartition des munitions, des matières premières, du tonnage maritime sont établis. Une autorité suprême est instituée : un « état-major combiné », siégeant à Washington — au sein duquel la rivalité entre Américains et Britanniques sera vive, les premiers préconisant une stratégie de « concentration », les seconds une « diversion périphérique », un harcèlement de l'ennemi sur ses points faibles...

II. — Modes d'analyse

1. **Le droit de la communauté internationale.** — Nombre d'auteurs éclairent l'évolution des structures et des fonctions des organisations internationales par les changements intervenus dans le milieu international environnant, dans la société internationale générale. Georges Scelle insiste sur la réalité de la « société internationale », fondée sur des phénomènes de solidarité par similitude et par division du travail, une société qui résulterait non de la juxtaposition des Etats mais de « l'interpénétration des peuples », une société encore inachevée dans son processus d'institutionnalisation — d'où le souffle fédéraliste qui anime l'œuvre du grand internationaliste. Pour Wilfred Jenks, la volonté de la communauté internationale fonde la précision croissante des normes juri-

diques internationales et le rôle croissant des organisations internationales, dont les pratiques sont devenues un élément de la coutume internationale : le progrès continu du droit international s'exprimerait à travers diverses procédures ou institutions, parmi lesquelles les organisations internationales à activités opérationnelles qui font entrer des pans entiers des politiques nationales (politiques de l'emploi, utilisation pacifique de l'énergie atomique, culture et recherche scientifique...) dans les préoccupations de la communauté internationale.

A ces prophètes de l'harmonie d'une société internationale devenue « communauté » (la coopération concrète, délibérée, volontaire, propre à l'état de société, engendrant puis consolidant progressivement une véritable communauté internationale, expression d'un vouloir naturel, organique), les tenants du réalisme répondent par l'affirmation de la permanence de l'état de nature ou, pour le moins, de la démarche individualiste des Etats. Pour Hans Morgenthau, analyste des « politiques de puissance », le milieu international est a-social, et la force le seul moyen de règlement des différends. L'antagonisme Est-Ouest inspire le message de Myres McDougal : au milieu d'une lutte impitoyable pour la domination du monde, le droit ne peut qu'enregistrer les équilibres entre prétentions opposées. Même pessimisme fondamental chez les auteurs soviétiques, tels les P^{rs} Krilov et Tunkin : la conception d'un droit mondial est une « utopie réactionnaire » ; la lutte des classes à l'échelle internationale exclut l'existence d'une véritable communauté internationale ; des Etats appartenant à des systèmes économiques et sociaux différents par accord explicite de leurs volontés coordonnent leurs attitudes sur des problèmes précis en vue d'atteindre

un but commun mais limité. L'interprétation marxiste-léniniste est reprise par Charles Chaumont : le milieu international est traversé de trois sortes de contradictions — entre les idées de coopération et de souveraineté, entre l'objectif d'ordre international et le développement inévitable des révolutions, entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le partage du monde en zones d'influence ; le conflit est au cœur de la collectivité des Etats, non la solidarité ; la coopération internationale ne peut être qu'occasionnelle, ponctuelle ; la souveraineté de l'Etat, expression du droit des peuples, reste l'élément central de la vie internationale. Dans cette perspective, l'organisation internationale apparaît comme un phénomène secondaire (puisqu'elle ne dispose pas de la souveraineté) et dangereux (car elle est manipulée par des Etats membres). Les motivations de Charles de Visscher sont fort différentes : le grand juriste belge veut bannir toute idéologie de son appréciation des réalités internationales ; il constate la distribution individualiste du pouvoir entre les nations et « l'impossibilité pour le droit international jusqu'ici d'aller au-delà de cette distribution individualiste » ; la solidarité internationale est « un ordre en puissance dans l'esprit des hommes » mais non une réalité dans un « ordre effectivement étatique » ; l'organisation internationale est, certes, établie sur une certaine solidarité, mais insuffisante pour exprimer des réalités communautaires.

Mais la réalité internationale des temps présents ne serait-elle pas, à la fois, dans la permanence du conflit et l'émergence d'une prise de conscience communautaire ? Dans son cours général de droit international public à l'académie de La Haye, René-Jean Dupuy part d'une triple constatation : la démultipli-

cation des « objets » du droit international (du champ diplomatico-stratégique aux problèmes économiques, sociaux et culturels « aggravés par les disparités de développement ») ; la multiplication des organisations gouvernementales et non gouvernementales ; l'ouverture du droit international sur les besoins collectifs de l'humanité. Ainsi met-il l'accent sur « l'entremêlement » des phénomènes relationnels et institutionnels : « quelle que soit l'importance du type traditionnel des rapports juridiques internationaux qui se déroulent entre Etats souverains, les organisations internationales... ont introduit dans le système international un ensemble de facteurs nouveaux qui réagissent sur le régime des relations entre Etats » — et cette réaction de « l'institutionnel » sur le « relationnel » bénéficie du dynamisme des Etats en développement (les « Soixante-dix sept » qui sont, en réalité, plus de cent vingt) qui, après avoir acquis une fonction tribunicienne, celle de l'interpellation, au sein des Nations Unies, tentent d'étendre leur influence aux rapports interétatiques traditionnels. Dialectique du pouvoir et du droit : le droit relationnel persiste au cœur de l'ordre institutionnel, la présence de l'Etat dans l'organisation réduit l'emprise de celle-ci ; mais l'organisation s'emploie, à l'inverse, à développer son influence, voire son autorité — du fait de l'effort de ses propres organes ou de l'appui de la juridiction internationale.

2. Le droit constitutionnel des organisations internationales. — L'investigation « constitutionnelle » des organisations internationales consiste à démonter leurs rouages, à examiner leur anatomie. Certes, chaque organisation obéit à des règles différentes, inscrites dans le traité qui la crée, modifiées par une procédure

de révision d'une souplesse variable, complétées par la pratique-même de l'organisation. Mais une analyse comparative, empirique, à partir de quelques traits qui se rencontrent dans un nombre suffisant d'organisations, est entreprise par divers auteurs.

Selon Paul Reuter et Jean Combacau, trois éléments caractérisent le mieux la physionomie constitutionnelle de chaque organisation : la participation des Etats, sa structure organique, ses moyens d'action.

Participation des Etats : les procédures d'admission sont particulièrement révélatrices de la vocation de l'organisation ; elles sont simples et presque automatiques dans les organisations ouvertes aux Etats remplissant des conditions faciles à vérifier (l'ONU et les institutions spécialisées aujourd'hui, même si dans le passé certaines admissions ont été différées car elles provoquaient un conflit politique entre l'Est et l'Ouest), plus lourdes lorsqu'elles comportent des exigences soumises à l'appréciation discrétionnaire d'un organe (Conseil de l'Europe), très complexes et longues lorsqu'elles supposent, pour chaque admission, une révision des actes constitutifs (Communautés européennes).

Structure organique : l'organe plénier (l'Assemblée ou la Conférence générale des Nations Unies ou des institutions spécialisées) définit la doctrine de l'organisation, oriente sa politique générale ; l'organe restreint (le Conseil de sécurité de l'ONU, les conseils des institutions spécialisées), plus efficace car il se réunit selon les exigences de la conjoncture, prend des décisions normatives ou opérationnelles ; la situation de l'organe d'exécution (« secrétariat ») est plus ambiguë — une part d'appréciation plus ou moins discrétionnaire lui est nécessairement conférée, ainsi que la préparation des décisions de l'organe en principe le plus important. Moyens d'ac-

tion : l' « administration internationale » recouvre l'ensemble des « agents internationaux », des moyens en personnel mis à la disposition de l'organisation ; leur accroissement (35 000 fonctionnaires internationaux pour la famille des Nations Unies, 13 000 pour les Communautés européennes) sous-tend le déploiement des activités de l'organisation, alors que la légèreté d'un appareil administratif « coïncide avec le caractère faiblement organique de la coopération ». L'activité d'une organisation passe toujours par l'émission d'actes juridiques, mais il est rare qu'une organisation soit investie d'un pouvoir normatif : « les Etats sont les législateurs de droit commun de la collectivité internationale, et n'acceptent qu'avec beaucoup de réticences de se laisser dépouiller si peu que ce soit de leur monopole ».

Michel Virally rappelle la « base volontariste » de toutes les organisations intergouvernementales existantes : seuls en font partie les Etats qui ont exprimé la volonté d'y pénétrer. En principe, toute organisation de ce type repose donc sur un traité ; dans des cas exceptionnels, la résolution d'une conférence internationale a pu suffire à la création d'une organisation (ainsi pour l'Organisation des pays exportateurs de pétrole) — on peut parler alors d'un accord en forme simplifiée ; dans d'autres cas, des structures nouvelles ont été établies par la résolution d'un organe déjà existant (la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, ou CNUCED, en 1964, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, ou ONUDI, en 1965, ont été constituées par des résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies) — il ne s'agit, alors, en droit, que d'organes subsidiaires, « d'excroissances organiques en quelque sorte de l'organisation qui les crée »,

dotées d'un statut inférieur en matière d'autonomie et de financement, ce qui explique l'action de certains groupes d'Etats pour la transformation d'un organe subsidiaire en organisation indépendante, l'exemple le plus connu étant celui de l'ONUDI devenue institution spécialisée. Autre caractère déterminant : l'autonomie de l'organisation — la prise de décisions qui ne se confondent pas avec les décisions individuelles de ses membres — peut résulter des modalités de participation des Etats membres à la prise de décision (application du système majoritaire, existence d'organes restreints) ou de la constitution d'organes de décision indépendants des gouvernements (Commission des Communautés européennes). Michel Virally érige la « fonction de coopération interétatique » en critère de l'organisation internationale : les organisations de coopération « laissent intacte la structure fondamentale de la société internationale contemporaine, composée d'Etats souverains. Loin de mettre en cause l'existence et le rôle de ces Etats, elles leur permettent de mieux s'acquitter de leurs fonctions sociales dans les domaines où la dimension des problèmes dépasse leur capacité d'action individuelle. Elles constituent un instrument des Etats avant de pouvoir se comporter en acteurs autonomes » ; au contraire, les organisations d'intégration « ont pour mission de rapprocher les Etats qui les composent... jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité... Cette fusion ira jusqu'à la substitution de la personnalité de l'organisation à celle de ses membres vis-à-vis des tiers... » — elles présentent ainsi des traits communs avec les Etats « puisqu'on peut dire qu'elles ont une population et un territoire, même si c'est d'un point de vue strictement fonctionnel ». Devrons-nous

donc exclure de ce tableau des organisations internationales, les organisations d'intégration, c'est-à-dire essentiellement les Communautés européennes ? Au vrai, reconnaît Virally, il s'agit plutôt de types idéaux. « Dans la réalité, les organisations supranationales existantes ne sont pas des types purs. En dépit quelquefois de leurs Actes constitutifs, elles fonctionnent comme de simples organisations de coordination, en conférant aux organes intergouvernementaux une place plus large que prévue dans leur processus de décision et en faisant prévaloir la règle de l'unanimité sur celle de la majorité au sein de ces organes. »

Rosalyn Higgins a tenté d'identifier les thèmes principaux choisis par les auteurs, à la fois parce qu'ils reflètent « les préoccupations intellectuelles d'une génération de spécialistes des organisations internationales » et qu'ils sont révélateurs des tensions profondes qui ont marqué les organisations internationales depuis 1945. Ainsi de grandes controverses sont-elles nées du rôle qui revient aux secrétariats, à partir des travaux de Stephen Schwebel, de Jean Siotis, de Léon Gordenker, du règlement des différends par l'organisation internationale, à travers les analyses de Jean-Pierre Cot, de W. Jenks, de S. Bailey, et, plus récemment, de leur action en faveur du désarmement ou de la refonte de l'ordre économique — on pourra citer, pour la France, les études d'Alain Pellet, de Jean-François Guilhaudis, de Mario Bettati. Sur le maintien de la paix, les positions des auteurs (Philippe Manin, en France) ne sont pas sans rapport avec les arguments présentés par les Etats membres dans l'enceinte des Nations Unies : selon la majorité de la doctrine, le Conseil de Sécurité peut légitimement recommander des opérations de maintien de la paix, mais le consentement du « pays hôte » est nécessaire, et l'Assemblée générale a un « rôle résiduel » à jouer. Sur l'activité législative des organisations internationales, de grandes divergences de vues sont apparues entre auteurs occidentaux : dès 1963 Rosalyn Higgins entendait réfuter les thèses classiques, qui excluent les décisions des organisations des sources du droit international — selon cet auteur, l'ONU « constituait l'instance appropriée pour observer la pratique des Etats, car, dans le monde de l'après-guerre, cette pratique s'exerçait de plus en plus sur une base multilatérale.

Aux échanges diplomatiques traditionnels s'ajoutait désormais la pratique des Etats, manifestée par toute une série d'actes collectifs : votes et déclarations publiques dans des organes internationaux ».

3. La sociologie des organisations internationales.

— L'analyse sociologique a, longtemps, privilégié une approche « intégrationniste » : il importe de saisir la substance du phénomène de l'intégration internationale, de reconstituer le processus d'intégration.

La thèse fonctionnaliste est développée, dès 1933, par David Mitrany — dont la réflexion procède de l'échec de la Société des Nations. Selon Mitrany, la SDN a échoué parce qu'elle a attaqué les souverainetés de front. Or, la création d'une organisation internationale générale ne permet pas nécessairement de dépasser l'Etat national, voire simplement d'établir des relations pacifiques entre Etats. L'établissement de relations pacifiques, le dépassement des souverainetés ne peuvent être que la conséquence d'une intégration internationale « en profondeur » : c'est cette intégration qu'il importe de faciliter en développant la coopération internationale dans les domaines d'intérêt commun — techniques, économiques, sociaux... Le succès des organisations internationales techniques précèdera celui d'une éventuelle organisation internationale générale.

C'est à partir de l'expérience de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier qu'Ernst Haas élabore sa théorie de l'« intégration fonctionnelle ». Pour Haas, il importe d'étudier le processus de l'intégration internationale, cette évolution par laquelle « des acteurs politiques de nationalités différentes sont amenés à transférer leur allégeance, leurs intérêts et leurs activités politiques vers un centre nouveau dont les institutions ont, ou cherchent à avoir, compétence sur les Etats nationaux existants » ; et ce processus doit être analysé dans le cadre régional car, à ce niveau, la formation d'une communauté est plus facile. Dans son ouvrage *The Uniting of Europe : Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, paru en 1958, Ernst Haas entend donc systématiser l'expérience de la CECA : l'intégration économique de sociétés aux structures telles que celles d'Europe occidentale, si elle est conduite par des institutions centrales, aboutit automatiquement à une communauté politique.

L'étude des conditions nécessaires à la naissance et au déve-

veloppement de l'intégration internationale est également menée à partir de la théorie des communications, les processus d'intégration étant analysés en termes de « réseaux de communications qui transmettent des messages, échangent des informations, accomplissent certaines fonctions et accumulent de l'expérience ». Cette approche est marquée par les travaux de Karl Deutsch.

Comment, à partir de plusieurs Etats-nations, se forme une communauté politique plus large ? A cette question, une équipe de l'Université de Princeton, dirigée par Karl Deutsch, entreprend de répondre, dans les années cinquante, après examen de nombreux cas d'intégration choisis dans l'histoire — Royaume-Uni, Etats-Unis, Autriche-Hongrie... — ou dans le présent — Communauté économique européenne, République arabe unie... Deux types de communautés politiques sont distingués : la communauté pluraliste, qui laisse subsister l'autonomie des unités de base ; la communauté par amalgame, qui fond les éléments constitutifs dans un ensemble unique. A chacune de ces deux hypothèses correspond un processus d'intégration spécifique.

L'approche conflictuelle apparaît comme une réaction à la flambée d'enthousiasme prématurée qu'avaient suscité les premiers temps des Nations Unies et reflété les doctrines « intégrationnistes ». Même si elle n'est pas explicitement formulée, elle est sous-jacente dans nombre des courants d'étude des organisations internationales ; elle englobe la conception marxiste, mais ne se limite pas à elle. Les chercheurs du monde socialiste considèrent les organisations intergouvernementales comme des arènes qui reflètent les rapports de forces internationaux. Gregorii Morozov, directeur de la division des organisations internationales à l'Institut d'économie mondiale de Moscou, cite Leonid Brejnev : « L'Organisation des Nations Unies n'est ni une sorte de puissance autonome ni une forme de supergouvernement mondial. Les actions qu'elle entreprend et les positions qu'elle adopte ne font que traduire l'équilibre des forces existant à un moment donné... » Le diplomate