
Institut international d'études sociales

6

Bulletin

Juin 1969

Débats sur les questions de politique générale

Mondes futurs et organisations
internationales actuelles :
Quelques dilemmes

E. B. Haas

I. Conférence publique

II. Débat en séminaire

Etat d'avancement des projets de recherche

La participation des travailleurs à la gestion

Série des études par pays

France (n° 3)

République fédérale d'Allemagne
(n° 4)

Etats-Unis (n° 5)

Facteurs stratégiques des systèmes de relations professionnelles

Programme d'études compara-
tives internationales par branche
d'activité

Encouragement donné aux études sociales

Activités de l'IIES

Programme pour 1969

Nouvelles du personnel

Publications de l'IIES

Association internationale de relations professionnelles

Mondes futurs et organisations internationales actuelles: Quelques dilemmes

II. Débat en séminaire ¹

Composition

Le 16 juillet 1968, le directeur de l'Institut, Robert W. Cox, a présidé un séminaire réuni pour examiner les questions soulevées par la conférence publique «Mondes futurs et organisations internationales actuelles: Quelques dilemmes», donnée la veille par M. Haas et dont le texte est reproduit aux pages 4 à 22. Les membres du séminaire y participaient à titre personnel et ne parlaient pas au nom des institutions auxquelles ils appartiennent respectivement; c'étaient:

Georges M. Abi-Saab, de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève.

David E. Apter, de l'Institut d'études internationales de l'Université de Californie, Berkeley.

Philippe Blamont, du Centre international de perfectionnement professionnel et technique, Turin.

Christopher Eckenstein, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, Genève.

John Goormaghtigh, du Centre européen de la Fondation Carnegie pour la paix internationale, Genève.

Hans Günter, de l'Institut international d'études sociales, Genève.

Ernst B. Haas, du Département de science politique et de l'Institut d'études internationales de l'Université de Californie, Berkeley.

P. Hassner, de la Fondation des sciences politiques, Paris.

J. Martin, du Bureau international du Travail, Genève.

Alan B. Overstreet, du Smith College et de l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève.

Norman Scott, de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, Genève.

¹ Ce compte rendu des travaux du séminaire est dû à Hans Günter, chargé de recherche à l'Institut international d'études sociales.

Dusan Sidjanski, de l'Université de Genève.

Kenneth F. Walker, de l'Institut international d'études sociales, Genève.

Hubertus Zoetewij, du Bureau international du Travail, Genève

Thèmes principaux

D'un commun accord, les participants ont décidé qu'il y aurait davantage à faire porter leurs entretiens sur trois questions parmi les nombreux sujets abordés par M. Haas dans sa conférence, à savoir :

1. Les perspectives du fonctionnalisme en tant que conception animant les organisations internationales au cours des vingt prochaines années. A cet égard, une attention particulière serait vouée à la méthodologie de la prévision, notamment en ce qui concerne les deux facteurs majeurs mentionnés par M. Haas, à savoir les conséquences des régimes politiques composant le futur système international et l'évolution technique.

2. L'avenir des droits de l'homme en tant que principal objet de l'activité des organisations internationales.

3. Autres tâches sur lesquelles les organisations internationales pourraient utilement concentrer leur activité future et la question des structures qu'il conviendrait de donner aux organisations dans l'avenir.

Perspectives du fonctionnalisme

Les discussions ont porté en grande partie sur le fonctionnalisme en tant que moyen d'assurer la sécurité collective. Quelle interaction existe-t-il entre les questions sociales et économiques, d'une part, et la sécurité collective, d'autre part, et de quelle façon sera-t-elle influencée par l'évolution des relations entre les superpuissances, les transformations du rôle du tiers monde dans les affaires internationales et l'évolution sociale dans les pays déve-

loppés? La sécurité collective continuera-t-elle d'être l'objectif principal des organisations internationales dans le monde de demain?

Fonctionnalisme et sécurité collective

Il est nécessaire, pour débrouiller l'écheveau de la politique internationale, de définir des concepts susceptibles de guider la réflexion. Le fonctionnalisme est un tel concept. Introduisant ce sujet, M. Haas a dit de lui qu'il permet de traiter les phénomènes politiques en faisant abstraction de la notion théorique selon laquelle, en matière de relations internationales, la politique prend le pas sur toute autre forme d'activité, telle que l'activité sociale ou économique. Au sujet du fonctionnalisme, M. Haas a apporté une distinction (qu'il n'avait pas faite lors de sa conférence) entre le fonctionnalisme en tant que méthode de recherche théorique et le fonctionnalisme en tant que stratégie à laquelle certains politiciens ont recours, plus ou moins constamment, pour tourner les obstacles politiques en mettant l'accent sur ce qui est moins politique et prête moins à controverse.

M. Haas a ajouté que, lors de sa conférence, il avait en quelque sorte mis en pratique le fonctionnalisme théorique en reliant entre elles les diverses composantes de la politique – les composantes économiques et sociales, les droits de l'homme et les aspects techniques – afin d'éveiller l'attention des protagonistes sur les possibilités de la stratégie politique. Il avait notamment mis en relief la question de l'évolution sociale en tant que moyen de se rapprocher du but politique primordial, qui, selon lui, est le maintien de la paix et de la sécurité. Toutefois, la logique de l'élaboration de la stratégie et les méthodes permettant de comprendre les conditions dans lesquelles il est possible de contourner le politique revêtent peut-être un intérêt plus grand encore.

Comment faire ressortir, dans la pratique, l'interaction entre l'économique et le social, d'une part, et le politique, d'autre part?

L'argument fondamental de M. Haas est que, jusqu'à présent, l'histoire des Nations Unies montre que la paix et la sécurité n'ont

pas été «considérés par les nations membres comme un objectif dont la légitimité va de soi».

Si la sécurité collective n'a pas été sauvegardée en toutes circonstances depuis la fin de la seconde guerre mondiale, cette sécurité a néanmoins été assurée dans deux cas: 1) lorsque les grandes puissances ont été suffisamment effrayées par une situation qu'elles ne parvenaient pas à dominer et souhaitaient en conséquence trouver un moyen d'atténuer la confrontation entre elles et entre les puissances de second ordre; 2) lorsqu'une question particulière de sécurité se rattachait à une autre question revêtant une importance de premier plan pour le tiers monde, telle la décolonisation. Cette seconde circonstance mettait en jeu le système particulier qui est caractéristique des Nations Unies.

Chaque fois que les grandes puissances se trouvaient bloquées par ce qu'on pourrait appeler un «syndrome de questions étroitement imbriquées», à propos desquelles aucune d'elles ne pouvait mobiliser les deux tiers des voix, chacune devait «gagner des voix» afin d'assurer le succès de son point de vue au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies. C'est ainsi qu'à partir de 1955, en particulier, est apparu un climat politique favorable à des négociations grâce auxquelles il était possible habituellement d'échanger des concessions en matière de décolonisation et de développement économique contre certains appuis à propos de questions de sécurité. Il était ainsi possible, dans certaines limites, de réaliser une certaine sécurité collective grâce à la présence concomitante de questions étrangères à la sécurité.

Cependant, les tâches des Nations Unies dans le domaine économique et social ayant pris de l'extension, du fait notamment de la deuxième Décennie pour le développement, ces activités en vinrent à être considérées par les Etats membres comme une entreprise légitime et autonome. La justification des tâches relevant de la sécurité collective devint moins évidente encore. M. Haas craint par conséquent qu'à moins que le maintien de la sécurité collective ne soit érigé en une activité autonome et légitime, le rôle des Nations Unies dans ce domaine ne soit de plus en plus en déclin.

Peut-on dès lors avancer l'hypothèse que les réalisations en matière de sécurité collective sont dues à l'existence du tiers monde? A cette question, posée par M. Goormaghtigh, M. Haas a cru pouvoir répondre par l'affirmative. Le tiers monde en est venu après la guerre de Corée à intervenir en quelque sorte comme un médiateur. Depuis 1955 environ, il a joué ce rôle constamment, et cette évolution est la conséquence de la division du monde de l'après-guerre en groupes de puissance comme l'a suggéré M. Haas dans ses écrits¹.

Problèmes intérieurs et sécurité collective

M. Hassner a mis en doute le rôle attribué par M. Haas aux Nations Unies en matière de sécurité collective. Ainsi défini, ce rôle apparaît comme plus important que celui auquel la liste des questions résolues par cette organisation lui permet de prétendre. Pour beaucoup d'entre elles, ces questions ne font que porter l'étiquette des Nations Unies, alors qu'en définitive elles ont été réglées en dehors du système des Nations Unies.

Etant donné la tendance prononcée à une répartition plus symétrique de la puissance dans le monde, le rôle qu'a joué le tiers monde en ce qui concerne la sécurité collective est sans doute épisodique. En outre, les problèmes de sécurité qui se posent actuellement dans le tiers monde ou au sein des blocs de puissances sont, pour bon nombre d'entre eux, moins susceptibles d'être réglés au moyen de négociations dans le cadre fonctionnel des Nations Unies, car ils trouvent leur origine dans la situation économique et sociale interne.

Il semblerait que s'amorce une période dans laquelle l'ordre interne des nations industrialisées – les événements récents en France et ailleurs l'ont montré – paraîtra moins stable qu'on l'aurait pensé et dans lequel les nations s'influenceront les unes les autres, moins par le biais de leurs relations diplomatiques que par

¹ Voir, par exemple, Ernst B. Haas : *Beyond the Nation State, Functionalism and International Organization* (Stanford (Californie), Stanford University Press, 1964), pp. 43 et suiv.

la «contagion des phénomènes», laquelle, en fin de compte, remettra en question la stabilité des alliances et des coalitions.

La stabilité intérieure des régions développées comme des pays en voie de développement aura donc d'importantes conséquences pour la sécurité collective, de sorte que, dans l'avenir, la fonction que les organisations internationales rempliront en matière de sécurité pourra s'exercer indirectement par le truchement de leur influence sur la stabilité économique et sociale interne; en revanche, on peut penser que leur rôle dans le règlement des conflits entre Etats ira constamment en diminuant.

M. Haas a néanmoins maintenu qu'en dépit de la tendance à la multipolarisation du système international les grandes puissances continueront de recourir aux organisations internationales à propos des questions de sécurité collective. Il a soutenu en outre que deux tendances contradictoires paraissent s'affronter: 1) l'évolution intérieure actuelle des Etats en voie de développement, qui les incite à s'intéresser moins à la politique internationale; 2) l'interpénétration économique et sociale croissante.

Il s'agit d'une évolution en grande partie spontanée. Elle ne renforcera pas le rôle des organisations internationales à moins que celles-ci ne tirent délibérément parti de leurs programmes économiques et sociaux pour amener les nations à retrouver une nouvelle interdépendance au niveau intergouvernemental.

Sécurité collective – Tâche majeure des organisations internationales?

Faisant allusion aux préoccupations de M. Haas au sujet de la paix et de la sécurité, M. Zoeteweij a demandé s'il n'importait pas de distinguer entre les différents types d'organisation et de ne pas perdre de vue leur raison d'être à chacune. Il s'est dit d'avis que les problèmes politiques, notamment ceux du maintien de la paix, relèvent de l'Organisation des Nations Unies proprement dite. Il est moins convaincu que les principales attributions des institutions spécialisées soient la préservation de la paix. Il est incontestablement possible de concevoir qu'elles remplissent certaines fonctions utiles sur le plan international (utiles du point de vue du

rapport coût-profit) que l'on peut distinguer nettement du maintien de la paix. Aussi n'est-il pas sûr qu'il faille considérer ces autres fonctions trop exclusivement du point de vue du maintien de la paix et d'autres problèmes politiques.

M. Haas s'est montré tout disposé à reconnaître que certaines institutions et certains programmes internationaux n'ont pas nécessairement été conçus aux fins de sauvegarder la paix. Le but essentiel qu'il s'est fixé est de rechercher comment on pourrait tirer parti de ces différentes activités pour consolider la paix et la sécurité. Les critères permettant de juger du succès de ces activités sont pour lui tout différents de ceux que suivent les dirigeants des organisations internationales à vocation technique.

M. Cox a conclu la première partie de ce débat en déclarant qu'il estimait que la position de M. Haas n'était pas si éloignée de celle de M. Zoeteweij, car M. Haas avait affirmé lors de sa conférence que les activités économiques et sociales des organisations internationales continueraient d'exister parce qu'elles sont justifiées en soi plutôt que comme des facteurs de «négociation interfonctionnelle» portant sur des questions de sécurité. Il semble ressortir de la discussion que la voie appropriée pour les organisations internationales consiste à «bien poser les problèmes de nature économique et sociale sans trop se préoccuper de leurs rapports immédiats avec les conflits politiques d'actualité».

Du point de vue de la méthodologie, il est intéressant de noter que selon l'analyse qu'en a donnée Haas l'expansion des tâches internationales pendant la période de la guerre froide va dans un certain sens à l'encontre de la pensée fonctionnaliste classique. D'après celle-ci, il suffit d'instaurer la justice sociale pour garantir la paix, tandis que, pour M. Haas, ce sont les négociations au sujet de la sécurité collective qui ont amené le développement des fonctions économiques et sociales des Nations Unies.

La méthodologie de la prévision

Une condition préalable importante sans laquelle d'utiles prévisions au sujet du système international futur semblent impossibles

est la faculté de prédire ce que sera la répartition des différents types de régime politique dans l'avenir. M. Apter a ouvert la discussion sur la méthodologie en expliquant dans le détail le modèle dont il se sert (et qui est examiné ci-dessous) pour analyser la dynamique des régimes politiques. Cette dynamique, pense-t-il, fournit les principes sous-jacents de certaines des formulations de M. Haas au sujet de l'avenir.

Il s'ensuivit un échange de vues sur les possibilités de prévision qu'offre le modèle d'Apter, sur les tendances à la coalition de régimes politiques différents, le rôle de la coopération régionale et celui des organisations non gouvernementales et enfin et surtout sur le problème de la prévision en matière d'évolution technique, que l'on s'est accordé à reconnaître comme présentant une importance fondamentale au regard de projections de toute sorte.

Trois niveaux de prévision

Le premier niveau de prévision que distingue M. Apter est celui du praticien, sous l'«influence persuasive des phénomènes» : pour le praticien, les phénomènes dictent l'évolution.

Un deuxième niveau, théoriquement plus complexe, est celui des probabilités énoncées à propos d'un sujet étroitement délimité et dont la valeur dépend de la solidité de la structure théorique (ainsi, les probabilités sont, en matière économique, plus convaincantes que celles du domaine vaste et ambigu de la politique).

Le troisième niveau, qu'on pourrait qualifier niveau de la prédiction, est considéré par M. Apter comme le plus intéressant et le plus spéculatif ; il consiste en projections fondées sur certaines hypothèses théoriques sans fixation d'échéance pour ce qui est de leur réalisation.

Ces trois niveaux sont rarement concordants, mais, plutôt que de porter un jugement de valeur à leur sujet, il est beaucoup plus intéressant d'examiner les divergences qu'ils présentent, car de cet examen pourrait se dégager un moyen de traiter les variables de façon ordonnée.

La dynamique du développement et des systèmes politiques

Les prévisions doivent porter sur deux phénomènes distincts : le problème général du développement et le problème moins général des régimes politiques. Quelle en est l'interaction ?

M. Apter conçoit le développement comme un élargissement des options entre possibilités sociales, économiques, psychologiques, etc. Ces options se présentent sous la forme d'un rapport entre choix et attribution ; en ce qui concerne les régimes politiques, il est possible d'organiser la pensée sur la base de concepts d'équité – c'est-à-dire les normes d'une répartition appropriée (à qui revient quoi, comment, pourquoi) – et de concepts d'ordre (soit les termes des rapports entre les différents rôles (hiérarchie). Cela donne la formule $\frac{C}{A} = \frac{E}{O}$ (choix/attribution = équité/ordre), qui relie le développement au politique en montrant que le rapport entre le choix et l'attribution est égal au rapport entre l'équité et l'ordre, ce qui équivaut à dire que l'équité dans l'attribution est égale à un choix ordonné.

Cette formule permet de discerner quatre sources de variation : 1) l'expansion du choix ; 2) les modalités de l'attribution ; 3) l'évolution des principes régissant l'attribution et l'équité ; 4) l'évolution de la relation des rôles entre eux, c'est-à-dire de l'ordre.

Grâce au rapport qui caractérise le développement (le choix et l'attribution), il est possible de rechercher quel degré de développement a été réalisé et de distinguer deux principaux types de situation dans lesquels le développement peut se produire : les sociétés en voie de modernisation et les sociétés industrielles, les premières étant dérivées des secondes en ce sens qu'elles ont tendance à appliquer à leur façon les informations provenant des sociétés industrielles.

Du point de vue de la science politique, les sources les plus intéressantes de variation se situent évidemment du côté des régimes politiques. Il est intéressant de savoir, en particulier, si les régimes politiques portent en eux les germes de leur propre évolution. Il est possible de présenter sous forme de tableau les

tendances analytiques (qui ne correspondent pas nécessairement à des types réels) allant dans le sens de cette évolution. Pour ce qui est des normes, M. Apter a distingué deux types d'objectif : 1) l'objectif finaliste, c'est-à-dire l'objectif non empirique du genre des croyances ultimes (religion ou idéologie) tendant à l'universalité ; 2) l'objectif instrumentaliste, beaucoup plus attaché aux choses matérielles et qui caractérise en particulier les activités économiques. En ce qui concerne la structure, il a proposé de distinguer deux types d'autorité : 1) l'autorité hiérarchique ; 2) l'autorité pyramidale (avec un fort degré d'autonomie à chaque échelon).

TYPES DE RÉGIME POLITIQUE

		Normes	
		Finalistes	Instrumentalistes
Structures d'ordre (hiérarchie)	Hiérarchique	Régimes de mobilisation	Régimes bureaucratiques
	Pyramidale	Régimes théocratiques	Régimes de négociation ou de réconciliation

De la combinaison de ces normes et de ces structures d'ordre peuvent se dégager les quatre types analytiques indiqués dans le tableau ci-dessus : 1) les régimes de mobilisation, caractérisés par un effort universel tendant à créer ou à réaliser une grande chose ; 2) les régimes théocratiques, fondés sur l'hypothèse que des croyances universalisées rendent superflue la hiérarchie ; 3) les systèmes bureaucratiques, qui, dans l'ensemble, n'ont

d'autre ambition que de contrôler la situation ; 4) les régimes de négociation ou de réconciliation.

Des prévisions fondées sur ces types ont permis de faire des déductions hypothétiques à partir des tendances analytiques inhérentes à chaque régime.

Le problème principal pour les régimes 1 et 2 est celui de la sécularisation des croyances, ce qui implique le passage, au bout d'un certain temps, du finalisme à l'instrumentalisme. Les régimes bureaucratiques commencent à éprouver des difficultés lorsque les gens veulent s'affranchir des restrictions de la bureaucratie. Quant aux régimes de réconciliation, ils se caractérisent, non seulement par l'absence de normes, mais encore par des choix faits au hasard entre options possibles, qui conduisent à donner la primauté à des considérations à court terme et engendrent de puissantes tendances à l'inégalité et éventuellement, à un stade ultérieur, au regroupement de ceux qui souhaitent revenir à un régime théocratique ou bureaucratique.

Selon le degré atteint par la modernisation, il semble qu'il y ait un régime optimal d'une sorte ou d'une autre. A mi-chemin, ce régime est le régime bureaucratique. Dans les sociétés hautement modernisées, notamment les sociétés industrielles, le régime de négociation paraît le seul possible en réalité. Les sociétés industrielles sont caractérisées par l'élargissement des groupes fonctionnels et technocratiques ainsi que des groupes de classes et par la transformation des questions de valeurs en questions d'intérêts. M. Apter a déclaré que, le plus souvent, il avait abordé ces problèmes de la dynamique des régimes du point de vue de la modernisation et de l'industrialisation¹, mais qu'il était possible de les aborder de beaucoup d'autres points de vue, offrant de plus vastes perspectives en matière de prévision. Lors de sa conférence, M. Haas a eu logiquement recours à un cadre similaire pour prédire l'évolution des régimes des Etats affiliés aux Nations Unies.

¹ David E. Apter : *Politics of Modernisation* (Chicago, University of Chicago Press, 1965).

Que seront les coalitions au sein des organisations internationales futures?

M. Apter a déclaré que pour porter un jugement sur le milieu futur dans lequel se situeront les relations et les organisations internationales de demain, il est utile de tenter de prévoir ce que seront les coalitions qui surgiront du fait de l'évolution des régimes. Pour ce faire, M. Haas a essayé de prédire la composition du système international futur en s'interrogeant sur le type de pays qui semble le plus à même de rentrer exactement dans les catégories de régimes tels qu'ils sont définis dans les trois premières colonnes du tableau ci-dessous. Pour les pays que, selon les apparences, il semble impossible de cataloguer ainsi, des «alternatives probables» ont été imaginées de façon à restreindre le champ des possibilités que l'on peut entrevoir et à rendre un peu moins obscur le visage du système international de demain (ces alternatives figurent dans la seconde série de trois colonnes du même tableau).

Un certain nombre de questions se posent à ce propos : 1. Est-il possible de prédire le nombre des régimes qui s'engageront dans telle ou telle voie au fur à mesure de leur modernisation et de leur industrialisation? 2. Est-il vrai ou probable que des régimes politiques similaires se grouperont en coalitions? 3. Les coalitions sont-elles possibles sur la base du degré de développement atteint? 4. Dans quelles conditions des coalitions se formeront-elles au sein de coalitions plus larges et quels en seront les effets? 5. Que seront les coalitions (probablement fréquentes) qui se formeront en vue d'objectifs à court terme?

M. Apter a conclu que l'un des avantages de la prévision fondée sur la dynamique des régimes est qu'il est possible de la vérifier des points de vue logique, sociologique et empirique. Il se peut toutefois que les progrès de la théorie politique permettent un jour de renoncer aux prévisions incertaines pour faire des prédictions beaucoup plus rigoureuses.

RÉPARTITION SELON LE RÉGIME POLITIQUE DES PAYS COMPRIS DANS LES DIFFÉRENTES RÉGIONS DU MONDE REPRÉSENTÉES AUX NATIONS UNIES EN 1985

(Nombre de pays ¹)

Région	Régime probable			Alternative probable quant au régime			Total
	de réconciliation	autoritaire	de mobilisation	de réconciliation ou autoritaire	de réconciliation ou de mobilisation	autoritaire ou de mobilisation	
Europe	21	5	0	4	0	0	30
Occident	10	1	1	3	3	8	26
Australasie	4	2	0	0	0	0	6
Asie	4	6	6	7	1	7	31
Afrique	0	16	3	2	0	21	42
Total	39	30	10	16	4	36	135
Pourcentage du nombre total des membres des Nations Unies	28	22	8	12	3	27	100

¹ Parmi les membres nouveaux possibles qui sont compris dans ce tableau figurent : la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République fédérale d'Allemagne, la République démocratique allemande, le Viet-Nam, la Corée du Sud, la Corée du Nord, la République du Yémen du Sud et la côte Oman-Trucialo. La Chine est celle du régime de Péking à l'exclusion de Taiwan.

Prédictions possibles en ce qui concerne l'évolution du milieu

Ouvrant la discussion sur la méthodologie de la prévision, M. Günter a demandé si le modèle de M. Apter n'était pas trop déterministe. L'analyse des tendances à laquelle il a procédé ne s'expose-t-elle pas à la contradiction? Un tel modèle ne lui

semble pas de nature à rendre possible la prévision du moment auquel se produiront des changements de régime ni de distinguer quels régimes sont plus susceptibles et quels autres moins susceptibles d'intégration.

Dans sa réponse, M. Apter a insisté sur le caractère purement analytique de son modèle, qui n'a rien de déterministe. Il ne fait pas de doute qu'il est possible d'enrayer la progression que devrait logiquement suivre un régime et de se prémunir délibérément contre les conséquences désastreuses de cette évolution. En ce qui concerne l'attitude des différents régimes envers les organisations internationales, il est au moins possible d'en prévoir la tendance. Etant elles-mêmes dérivées d'autres sociétés et vu la nécessité où elles se trouvent de réduire leur dépendance politique, les sociétés en voie de développement ont besoin de l'aide multilatérale, qui leur permet de minimiser cette dépendance, et, en même temps, de continuer de tirer le plus d'avantages possible des liens de dépendance qui subsistent encore. Les régimes bureaucratiques, et plus spécialement les régimes oligarchiques militaires, s'accommoderont fort bien des organisations internationales parce qu'elles sont dépourvues d'idéologie. Ainsi que M. Cox l'avait signalé plus tôt, ils utiliseront les organisations internationales comme des instruments susceptibles de servir leurs desseins, mais ne s'intégreront pas nécessairement eux-mêmes pour autant au sein d'une structure internationale élargie.

Pour conclure, M. Apter a déclaré que, dans la meilleure des hypothèses, les Nations Unies joueront le rôle de «maisons de change» pour les régimes en voie de modernisation grâce auxquelles pourront être neutralisées les contingences politiques de la dépendance.

A la demande de M. Sidjanski, M. Apter et M. Haas ont montré plus en détail ce que sont les rapports entre leurs méthodes respectives de prévision. M. Apter a estimé que M. Haas avait tenté de conjecturer quelles seraient les conséquences de l'évolution future probable de la composition des régimes politiques sur le système international, quelles coalitions pourront se dégager et quel réseau d'interactions en résultera. Ils ont utilisé tous deux,

au fond, le même cadre analytique. Pourtant, au sujet des prédictions d'ordre très général qu'il a annoncées dans l'introduction de sa conférence, M. Haas a prétendu qu'«il était fort peu systématique», qu'il s'était contenté de brosser un «scénario», c'est-à-dire qu'il avait fait des projections à partir des tendances qui se dégagent actuellement, sans considérer les facteurs qui pourraient agir à contre-courant.

Coopération régionale, organisations non gouvernementales et la prévision

Revenant à la question de la recherche d'une prévision plus systématique, M. Sidjanski a demandé si M. Haas n'avait pas accordé trop d'importance aux Etats et négligé d'autres centres de décision tels que les groupements régionaux et les organisations non gouvernementales, y compris les sociétés commerciales internationales.

M. Haas a répondu que la notion de nation telle qu'il l'entendait comprenait les groupements économiques régionaux, c'est-à-dire les «nations aux frontières élargies». Il a toutefois reconnu, en ce qui concerne les organisations non gouvernementales, qu'elles ajoutaient marginalement au pluralisme international.

Dans les régimes de stricte mobilisation, pour reprendre la terminologie de M. Apter, les organisations non gouvernementales sont sans importance, mais, dès qu'il s'agit de gouvernements moins monolithiques, des occasions de négocier se présentent entre ces organisations et leurs homologues dans d'autres pays. Cela est vrai de la Communauté économique européenne et de l'intégration économique de l'Amérique latine. A ce propos, M. Haas a déclaré qu'il ne partageait pas le point de vue, pourtant très répandu, selon lequel les sociétés internationales entraveraient «le jeu normal des relations politiques».

Les pays en voie de développement trouveront finalement le moyen de résoudre ce problème. Dans les pays développés, ce n'est nullement un problème. A son avis, l'argument de l'ouvrage *Le défi américain*, dans lequel l'auteur affirme que les sociétés commerciales américaines, qui se trouvent à l'avant-garde de la

technique, ont des effets perturbateurs n'est pertinent que dans l'immédiat, puisque la technologie américaine se répand et que d'autres pays développés combleront ainsi leur retard.

L'évolution technique et la prévision

La principale question qui se pose au sujet de la prévision en matière d'évolution technique est de savoir s'il est possible de prédire le progrès technique et la façon dont il se disséminera. M. Scott a soutenu que c'est là un domaine d'où peuvent surgir de sérieux handicaps pour la prévision dans tous les domaines. L'évolution des rapports de puissance et des idéologies (en particulier entre les Etats-Unis, l'URSS et la Chine), les rapports entre le Nord et le Sud et le commerce mondial en général dépendent très étroitement du facteur technologique, lequel est dans une large mesure imprévisible.

Pour cette raison, les prévisions de M. Haas, pour conscientes qu'elles soient de l'évolution technique, ne sont susceptibles d'aucune démonstration, et l'on peut en dire autant de ses hypothèses selon lesquelles les pays industrialisés combleront leur retard technique sur les Etats-Unis. Dans ce pays, les connaissances techniques sont en rapport très étroit avec la dimension des sociétés commerciales et leur degré d'autofinancement, et il n'est dès lors pas possible de dire que l'avance des Etats-Unis dans ce domaine, avance qui est peut-être de l'ordre de cinq années, ne se maintiendra pas dans l'avenir.

Selon M. Scott, les incertitudes technologiques réduisent considérablement la capacité des organisations internationales de pousser plus loin leurs projections dans le dessein d'axer leurs activités sur les possibilités du monde futur ainsi que le recommande M. Haas. Selon lui, du point de vue économique, ni les prévisions de M. Haas, ni le modèle de M. Apter ne conviennent aux pays en voie de développement ou aux pays socialistes. Ces pays se trouvent face au dilemme: Qu'est-il de plus important pour eux: l'indépendance économique ou le développement économique? Les deux choses peuvent se trouver en opposition en

raison de la structure technologique du monde et des différences de taille entre nations commerçantes.

Répondant aux commentaires suscités par ses prévisions, M. Haas a déclaré que, dans un certain sens, il partage les doutes exprimés à ce sujet. Son but est toutefois de stimuler la réflexion quant aux conséquences possibles et peut-être ne convient-il pas de qualifier ce qu'il fait de «prévision». Pour «prévoir», au véritable sens de ce terme, trois conditions doivent être réunies: 1) il faut disposer d'un modèle pour ordonner la réflexion et relier les données entre elles; 2) il faut posséder des données appropriées; 3) il faut appliquer d'une manière appropriée les données au modèle. C'est le manque de données qui l'a le plus gêné dans ses hypothèses. Toutefois, cette pénurie de données, qui est particulièrement évidente dans le domaine mentionné par M. Scott — la technique et sa dissémination — ne doit pas décourager les chercheurs et les dissuader de tenter des prévisions. Des données incomplètes restreignent la base sur laquelle s'appuient les prévisions, mais n'empêchent pas d'envisager les conséquences possibles de différentes hypothèses. En changeant les valeurs des variables, il est possible par la suite de considérer toute la gamme des possibilités afin de dégager un système. En ce qui concerne la méthodologie, M. Haas a déclaré qu'il se contenterait de faire remarquer que ses tentatives valaient mieux qu'une absence totale de réflexion au sujet de l'avenir et qu'il doutait de s'entendre contredire sur ce point.

Avenir des droits de l'homme en tant que domaine d'activité internationale

Après la seconde guerre mondiale, les organisations internationales se sont occupées de plus en plus activement de la protection des droits de l'homme. Il en est résulté l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des Pactes des Nations Unies sur les droits politiques et civils et sur les droits sociaux et économiques, d'une série de conventions internationales du travail sur la liberté syndicale, l'abolition du travail forcé

et la discrimination dans l'emploi et la profession, ainsi que, sur le plan régional, de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces instruments sont pour la plupart dépourvus, sur le plan des procédures, du corollaire qui les rendrait efficaces en pratique. Cependant, dans un domaine particulier des droits de l'homme — celui de la liberté syndicale —, l'Organisation internationale du Travail est parvenue à établir un appareil de contrôle qui est sans égal dans le domaine des relations internationales.

L'échange de vues auquel les participants ont procédé en ce qui concerne les droits de l'homme peut se résumer sous les trois titres suivants: 1) Importance des droits de l'homme du point de vue des organisations internationales et notamment de l'OIT; 2) Conflits entre droits de l'homme et développement économique; 3) Place des droits de l'homme dans les organisations internationales de demain.

Droits de l'homme et organisations internationales

M. Haas a déclaré que l'étude des droits de l'homme présente une utilité de tout premier ordre en ce sens qu'elle fait la lumière sur les possibilités qui s'offrent aux organisations internationales en aidant à trouver la réponse à trois questions cruciales: 1. Peut-on légitimement parler d'un rétrécissement du monde? 2. Les valeurs qui ont cours dans les différentes parties du monde se rapprochent-elles les unes des autres? 3. Sommes-nous au seuil d'un gouvernement mondial du fait de ce rapprochement graduel?

Les droits de l'homme sont un terrain d'étude favorable pour trouver ces réponses, parce que, par définition, ils mettent en jeu des normes et des valeurs universelles. Dans la mesure où les organisations internationales sont chargées de veiller à l'observation de ces droits, la souveraineté des Etats s'en trouve limitée en fait sinon en droit.

Au cours des dernières décennies, un flot de paroles a coulé au sujet de la protection des droits de l'homme et a abouti à l'adoption d'une série de déclarations et de conventions. M. Haas ne considère pas cependant que l'élaboration de ces documents ou la ratification des conventions soient une preuve manifeste d'un

rapprochement des valeurs, parce que les motifs qui ont déterminé les pays à ratifier les conventions sont fréquemment sans rapport avec le désir d'être lié par leur contenu.

En revanche, en matière de liberté syndicale, le temps des paroles est dépassé grâce au mécanisme que l'OIT est parvenue à établir pour en assurer la protection. Plus de cinq cents plaintes ont été soumises au Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT; M. Haas a rappelé qu'il en a fait une analyse statistique, du moins pour la majorité d'entre elles¹.

L'étude des questions de liberté syndicale est également pleine d'enseignements du point de vue des tâches futures des organisations internationales: 1) d'une part, elle offre un exemple d'une conséquence que n'avaient pas prévue les auteurs de la décision initiale; 2) parce qu'elle permet de distinguer les régimes politiques qui ont facilité l'expansion de cette action internationale de ceux qui l'ont contrecarrée; 3) parce que, dans ce domaine, l'intervention de protagonistes autres que les gouvernements a été admise.

De nouvelles tâches pourraient être attribuées de deux manières aux organisations internationales: lorsque des Etats membres importants ont des intérêts identiques ou convergents, c'est-à-dire quand ils parviennent à la même conclusion bien que pour des raisons différentes; lorsque des conséquences inattendues que n'avaient pas prévues les Etats membres favorisent l'expansion de tâches répondant à des besoins nouveaux qu'on ne ressentait pas à l'origine, mais que des initiatives inspirées du secrétariat international ont contribué à susciter.

Selon M. Haas, c'est là, dans une certaine mesure, le cas de la liberté syndicale. Les pays n'avaient pas nécessairement décidé d'appuyer la protection de ce droit particulier de l'homme simplement parce qu'ils y croyaient: le fait que les anticapitalistes et les anticommunistes se sont servis de la question de la liberté syndicale comme d'une arme de propagande pour accuser les autres

¹ Ernest B. Haas, *op. cit.*, pp. 381 et suiv., en ce qui concerne les conclusions antérieures à 1963; une édition mise à jour paraîtra en 1969.

régimes d'être antidémocratiques ou de s'être mal comportés dans les territoires coloniaux a beaucoup contribué à la création de l'appareil de protection de la liberté syndicale.

La question de l'attitude des divers régimes politiques envers les droits de l'homme a été considérée au regard de l'analyse de M. Apter. Les changements qui surviendront dans la répartition de ces régimes sont en effet de nature à influencer l'évolution future dans ce domaine.

A cet égard, les changements que l'on constate dans les caractéristiques des groupements non gouvernementaux, auxquels M. Sidjanski avait fait allusion antérieurement, sont importants. Jusqu'à présent, ce n'est que dans le domaine des droits de l'homme que ces groupements ont eu la possibilité de porter plainte contre les gouvernements étrangers et, plus souvent encore, contre le leur, pour les accuser d'atteinte aux droits de l'homme.

En se fondant sur l'étude de l'OIT à laquelle il a procédé, M. Haas a tiré les conclusions suivantes : 1) Lorsque les accusés sont des démocraties, il ne semble pas qu'elles aient besoin de l'OIT ou de l'appareil international pour redresser leurs torts ; 2) Les régimes de mobilisation, repliés comme ils sont sur eux-mêmes, ne prêtent aucune attention à cet appareil ; 3) La procédure internationale ne paraît avoir de sens que pour les régimes intermédiaires qui sont sur le point d'accentuer le pluralisme de représentation, en ce sens qu'elle a accéléré un processus qui était déjà amorcé ; 4) De même, en ce qui concerne les régimes autoritaires dont les dirigeants deviennent plus souples, on constate une situation politique prête à se transformer, de sorte qu'une certaine incitation du dehors est susceptible d'être utile ; 5) Les incitations du dehors sont d'autant plus efficaces, semble-t-il, que le droit de l'homme qu'il s'agit de protéger est un droit qui n'est ni trop spécifique ni trop général, la liberté syndicale en est un exemple ; 6) La protection de la liberté syndicale revêt une portée stratégique, car elle déclenche l'expansion de la protection d'autres droits fondamentaux tels que la liberté d'expression, la liberté de réunion, etc. Pour renforcer leur influence, les organisa-

tions internationales doivent concentrer leur action sur de tels droits stratégiques. Mais un droit ne présente ce caractère que dans le contexte d'un pays particulier et à un stade donné de son développement, ce qui limite fortement la possibilité qu'ont les organisations internationales d'amorcer de telles transformations.

Enfin, M. Haas a fait valoir que si les prévisions de M. Apter au sujet du caractère des régimes politiques, comme ses propres projections, n'ont que la moitié seulement de la validité qu'on leur revendique, le milieu international des quelque dix prochaines années ne sera guère propice à la protection des droits de l'homme par les organisations internationales. Les régimes de réconciliation les plus tranquilles et où la situation sera la meilleure n'auront pas besoin de leurs services. Quant aux régimes en voie de modernisation ou aux régimes de mobilisation de l'Afrique, de l'Amérique latine et, dans une moindre mesure, de l'Asie, ils ne veulent pas d'un système international de protection des droits de l'homme qui pourrait paraître faire obstacle au déroulement des programmes qu'ils désirent suivre. Son sentiment est donc que s'il se produit un rapprochement dans la ligne politique ou les valeurs des nations, il résultera du développement économique plutôt que de l'universalisation de certains droits de l'homme. Pour suivre sa tradition en matière de droits de l'homme, l'OIT aura peut-être par conséquent un rôle à jouer dans les efforts de développement en «atténuant les rigueurs de l'industrialisation et de l'urbanisation».

Incompatibilité des droits de l'homme et du développement économique

On en est ainsi venu à examiner si, du point de vue du choix du domaine d'action où les organisations internationales seront le plus utiles, il conviendra de donner la priorité au développement économique ou aux droits de l'homme et s'il pourrait être contradictoire de vouloir mener de front une action dans ces deux domaines.

Au sujet de ce dernier point, M. Zoetewij a demandé s'il était possible de dire qu'il existe une incompatibilité générale entre le

développement économique et social, d'une part, et les droits de l'homme, d'autre part. Selon lui, ce que l'on peut dire sans risque d'erreur, c'est que certains droits sont plus difficiles à observer dans certaines conditions de développement économique et social. Il a donc proposé qu'on laisse de côté le concept général des droits de l'homme.

En outre, l'argument de M. Haas selon lequel les organisations internationales pourraient être utiles en faisant pencher la balance en faveur de certaines tendances nationales ne s'applique pas seulement aux questions des droits de l'homme. Les organisations internationales pourraient jouer un tel rôle utile dans un domaine beaucoup plus vaste, qui engloberait aussi, par exemple, l'éducation et la politique de main-d'œuvre.

M. Haas s'est dit d'accord avec ce point de vue et a ajouté que ces autres activités pourraient fort bien exercer une heureuse influence en matière de droits de l'homme; il se peut qu'une convention ne soit pas le meilleur moyen de parvenir à cette fin, alors que le pourraient diverses sortes d'assistance technique.

Revenant au problème des priorités et des incompatibilités, M. Martin a affirmé que s'il existait une incompatibilité entre les droits de l'homme et le développement économique il importait d'y remédier. Il est d'avis que d'ordinaire la priorité absolue doit être donnée à l'encouragement du développement économique, grâce auquel il sera possible, dans le proche avenir, de mettre en œuvre un mécanisme de protection des droits de l'homme dans des conditions d'efficacité sans comparaison avec ce qui serait le cas si l'on tentait dès maintenant d'assurer cette protection avec une extrême rigueur. La recommandation de M. Haas selon laquelle l'OIT devrait s'attacher principalement à atténuer les rigueurs de l'industrialisation et l'urbanisation ne pourra être suivie utilement que lorsque un certain stade de développement aura été atteint. D'ailleurs, ce serait là un but qui paraîtrait trop modeste en comparaison des espérances des pays membres qui comptent que l'OIT les aidera à façonner une société qui soit davantage orientée vers le développement et l'industrialisation.

Place des droits de l'homme dans l'activité des organisations internationales de l'avenir

M. Scott a conclu que s'il est vrai qu'un tiers de la population mondiale vivant dans les pays socialistes ou les pays qui se trouvent aux premiers stades du développement, plus un autre tiers habitant les pays industrialisés résistent à l'action internationale, notamment en matière de droits de l'homme, parce que, selon eux, ce sont là des conceptions erronées ou dépassées ou qui devraient être subordonnées aux priorités économiques, alors l'action internationale visant au renforcement de la protection des droits de l'homme plutôt qu'au développement économique pourrait avoir un effet désintégrant et non pas l'effet contraire, spécialement en ce qui concerne l'économie mondiale.

Comme M. Haas, M. Blamont pense qu'on en est venu à mettre l'accent sur les droits de l'homme pendant et du fait de la guerre froide. Pour ce qui est du succès remporté en matière de protection de la liberté syndicale, en particulier grâce à l'OIT, il a suggéré que cela pourrait être attribué en partie à la composition tripartite de cette organisation. En tout cas, le groupe des travailleurs a constamment insisté sur l'importance de cette question (même peut-être au détriment d'autres droits de l'homme) et si les gouvernements et les employeurs se sont ralliés à leurs vues, il faut peut-être y voir le prix de la coexistence.

L'influence des organisations internationales, y compris l'OIT, sur la promotion d'autres droits paraît certainement moins convaincante qu'en matière de liberté syndicale. Il est de fait, cependant, que le travail forcé et les camps de travail forcé, par exemple, ont été abolis dans certains pays au moment même où a été adoptée la convention sur l'abolition du travail forcé. Il est possible que cette convention ait exercé quelque influence lointaine, même si on ne saurait établir de lien de cause à effet. Il serait de la même manière probablement trop hâtif de conclure qu'aucun pays industrialisé de l'Ouest n'a rien à attendre des travaux des organisations internationales dans le domaine des droits de l'homme. Il a rappelé à ce propos que, sous l'influence de l'OIT, le

principe de l'égalité de rémunération a été inscrit dans le Traité du Marché commun européen et se trouve appliqué désormais dans des pays, telle l'Italie, où il est certain qu'il ne l'était pas auparavant. Là encore, il est impossible d'établir clairement le lien de cause à effet avec l'action de l'OIT ou celle du Marché commun, mais, en revanche, on ne saurait affirmer à la légère l'inexistence d'un tel lien. Une autre considération importante en cette matière est l'insistance avec laquelle les syndicats ont réclamé l'application de ce principe.

Pour M. Blamont, cette expérience et les progrès dans le domaine de la liberté syndicale montrent que les organisations internationales peuvent exercer une influence, en particulier en ce qui concerne la protection des droits de l'homme collectifs, quand elles bénéficient de l'appui de groupements influents des pays intéressés. Par contre, et comme l'ont prouvé les pactes des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l'homme, l'effet des organisations internationales dans le domaine des droits de l'homme individuels est fort mince. Pour conclure, il a déclaré que s'il importe de maintenir la question des droits de l'homme en tête de l'ordre du jour des discussions consacrées aux organisations internationales, il hésite à recommander que l'on donne la priorité à des activités spécifiques dans ce domaine.

M. Haas a répondu que, dans l'ensemble, il ne fait pas de doute qu'il partage le sentiment de M. Scott. M. Blamont a eu raison d'attirer l'attention sur le fait qu'il faut être prudent avant d'affirmer que certains types de régime demeureraient entièrement à l'écart d'une action des organisations internationales en faveur de la protection des droits de l'homme. Dans chacun des groupes de pays auxquels M. Scott a fait allusion, il existe incontestablement des cas qui se situent en marge et sont en pleine évolution par comparaison avec les catégories définies au moyen de l'analyse de M. Apter. Un appareil international de protection des droits de l'homme collectifs (pour ne rien dire des droits individuels) aurait des effets tout différents dans le cas de la Yougoslavie contemporaine que dans celui de l'Albanie d'aujourd'hui, par exemple.

Ne peut-on pas dire, a conclu M. Cox pour résumer le débat sur les droits de l'homme, qu'il s'agit là d'une question que l'on retrouve toujours, quelles que soient les valeurs, finalistes ou instrumentalistes, qui, selon la classification de M. Apter, dominent le régime. Pour certains pays ou certains peuples, les droits de l'homme sont les droits de la collectivité et il appartient à celle-ci d'en réaliser les possibilités latentes; pour d'autres pays ou d'autres peuples, les droits de l'homme sont des valeurs instrumentalistes, telles que la liberté individuelle ou le droit d'association des groupements d'intérêts de poursuivre leurs objectifs particuliers. Au cours du débat, les orateurs ont surtout parlé du droit d'association, c'est-à-dire, en d'autres termes, qu'ils ont insisté sur la notion de droits de l'homme instrumentalistes. On a pu constater que ces droits revêtent une importance critique à une certaine phase du développement des différents régimes politiques, mais on ne saurait leur reconnaître une portée universelle au sens historique. L'analyse à laquelle les participants ont procédé a montré que les organisations internationales ont un rôle essentiel à jouer pour certains pays se trouvant à un stade déterminé de leur développement, mais, à aucun moment, ce rôle ne pourra être le même pour tous les pays.

M. Haas et la plupart des autres participants n'ont pas semblé estimer que la protection des droits de l'homme soit une tâche offrant de grandes perspectives pour ce qui est du développement ultérieur des organisations internationales. Il semble néanmoins qu'ils se soient dans l'ensemble accordés à reconnaître qu'il importe de continuer de s'occuper de cette question pour le cas où le besoin d'intervenir se ferait sentir, tandis que d'autres tâches doivent se voir donner la priorité.

Tâches futures des organisations internationales

Les débats sur ce sujet ont été en grande partie à l'image des hypothèses différentes qu'on peut avancer quant au milieu où se situeront les organisations internationales dans l'avenir. Selon une opinion, les activités qu'elles pourront utilement entreprendre

seront très restreintes, mais, même ainsi, leur existence se justifiera du fait du rôle qu'elles seront à même de jouer le cas échéant dans les relations internationales. La discussion a porté sur les trois thèmes suivants: 1) Planification économique et valeurs locales; 2) Rôle éducatif des organisations internationales; 3) Leurs attributions possibles.

Planification économique mondiale et valeurs locales

Introduisant ce premier thème, M. Cox a rappelé que M. Haas avait suggéré que la planification économique mondiale pourrait être éventuellement une activité de nature à favoriser l'expansion des organisations internationales. A cet égard, M. Haas conçoit le rôle de l'OIT comme devant consister à atténuer les effets néfastes du développement économique en vue de protéger certaines valeurs transitoires. Pourtant, l'OIT se considère de plus en plus comme l'instigatrice et l'un des protagonistes majeurs de cette planification économique mondiale, notamment en ce qui concerne l'emploi. Il pourrait donc être opportun d'entamer la discussion sur les tâches futures des organisations internationales en passant en revue les possibilités et les conséquences d'une planification économique mondiale au cours des prochaines années.

M. Haas a expliqué que ses hypothèses s'appuient sur le fait que, quelque divergentes que soient les vues au sujet de toutes les questions dont débattent les assemblées internationales, il est universellement admis que le développement économique est souhaitable. La question principale qui se pose toutefois, du point de vue tant de l'ordre public national que des valeurs individuelles, est de savoir quel type de développement il faut se donner pour objectif et, subsidiairement, de s'entendre sur ce qu'il convient de sacrifier pour obtenir ce développement.

Selon les antécédents culturels des personnes, leur opinion à ce sujet diffère sensiblement. M. Haas a déclaré que dans le milieu culturel d'où il est issu on considère les valeurs humaines comme au moins aussi importantes que le développement économique, le développement économique étant simplement un

moyen d'atteindre un but. A son sens, il faut éviter de tout sacrifier au développement économique. C'est pourquoi il a soutenu que l'OIT devrait s'attacher à atténuer les rigueurs de l'industrialisation. Les droits de l'homme, tels que le respect de la vie privée, l'entretien d'une famille unie, des conditions de logement satisfaisantes et la liberté syndicale, doivent entrer en considération même si cela doit rendre moins efficaces certains types de politique économique.

Une stratégie économique globale est-elle possible? M. Scott a estimé qu'une stratégie internationale du développement entraînerait en conflit avec les valeurs locales. Un exemple significatif d'un tel conflit a été donné par certains membres du gouvernement de l'Inde, en 1968, lors de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, à New Delhi: ils désiraient à la fois atteindre un certain rythme de développement et préserver la culture hindoue, se fixant ainsi des objectifs incompatibles. Comme dans d'autres parties du monde également, on attache un prix égal aux valeurs traditionnelles, il ne voit pas comment, en vérité, les organisations internationales pourraient élaborer et négocier un plan uniforme susceptible d'obtenir l'appui de tous les gouvernements.

Les participants ont admis qu'en cette matière il importait, d'une manière générale, de trouver la réponse à la question suivante, posée par M. Cox: Le souci de protéger les valeurs, qui est à l'origine du nombre des controverses au sujet de la planification, n'est-t-il pas de nature à se révéler à la longue comme étant une «variable dépendante», en ce sens que le processus de l'industrialisation lui-même a pour effet d'user les valeurs initiales?

M. Eckenstein a douté qu'il soit possible de concevoir une stratégie globale du développement ayant un contenu suffisamment spécifique et impératif. Si l'on tient compte des difficultés considérables qu'éprouvent les organisations régionales, même la Communauté économique européenne, à vaincre l'hésitation des gouvernements à accepter une stratégie régionale, on ne peut qu'être sceptique quant à la possibilité de fixer des objectifs ou d'élaborer des chartes de portée universelle, qui, pour satisfaire

cent trente gouvernements, ne feraient qu'énoncer une série de principes généraux que de nombreuses résolutions ont déjà joints à la liste des vœux pieux. Ne serait-il pas préférable que les organisations internationales tiennent compte de la faculté restreinte qu'ont les gouvernements de décider des changements radicaux et se concentrent en conséquence, pendant un temps, sur des tâches spécifiques, peu nombreuses, et se contentent de provoquer des transformations relativement mineures?

Faut-il donc considérer que la planification globale est condamnée? M. Haas n'a pas pu se rallier entièrement à la vision, plutôt pessimiste, de M. Scott et de M. Eckenstein. Des conversations qu'il a eues récemment avec des fonctionnaires internationaux qui ont participé à la mise sur pied de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, il a retiré l'impression que le développement est encore un concept suffisamment souple pour qu'il soit possible d'y englober un certain nombre d'objectifs sociaux, y compris ceux qui découlent de valeurs locales particulières.

Il semblerait qu'il soit possible d'incorporer les valeurs dans les plans de développement, qui deviendraient de ce fait une entreprise infiniment plus complexe qu'un simple dispositif devant permettre de réaliser l'industrialisation la plus poussée dans le laps de temps le plus bref. C'est aux institutions spécialisées qu'il incombe de combiner leurs valeurs et leurs objectifs différents en un plan des Nations Unies : c'est là un problème ardu qu'il leur faut résoudre.

M. Zoetewij a reconnu qu'une stratégie mondiale du développement pourrait être conçue avec souplesse. Le succès d'une telle stratégie dépendrait du contenu du plan. Même à présent, il semble qu'il existe quelques très grandes valeurs ou du moins quelques très grands objectifs, qui sont communs au monde entier, tel que d'empêcher les niveaux de vie de baisser encore sous l'effet de la croissance démographique ou encore d'assurer à l'humanité tout entière un niveau plus élevé d'éducation. La stratégie de l'OIT au regard de ces deux objectifs est conçue en des termes très élémentaires et souples, reposant sur l'hypothèse

qu'il ne sera possible de les atteindre qu'au moyen de quelque mécanisme permettant de répartir entre toute la population les fruits d'une production accrue. Le moyen le plus probable à cette fin paraît être une politique qui rattache plus que par le passé le développement à l'accroissement de l'emploi.

Rôle éducatif des organisations internationales en faveur du développement

Même s'il était prouvé que les plans de portée mondiale se heurtent à de graves difficultés d'exécution pratique, cela signifie-t-il que la stratégie globale de développement des organisations internationales est dépourvue de sens?

M. Abi-Saab ne le pense pas. Il a soutenu que les organisations internationales ont un rôle éducatif utile à jouer en matière de stratégie globale. Il est vrai que les pays en voie de développement ont des valeurs qui leur sont propres et qui peuvent contrecarrer la croissance économique, mais les organisations internationales pourraient leur démontrer que, pour atteindre un objectif déterminé de développement, certaines mesures spécifiques doivent être prises, autrement dit, qu'il faut en payer le prix. Pour cela, une planification indicative est évidemment nécessaire. Il serait impossible d'en garantir l'exécution, mais, au moins, les gouvernements auraient ainsi conscience des exigences du développement et des conséquences d'une action tendant au développement.

En outre, l'évolution politique récente pourrait, d'une certaine manière, favoriser la planification mondiale et l'éducation des gouvernements. A l'origine, les fonctions des Nations Unies ont été envisagées comme devant consister en activités de coopération. Ce n'est que sous la pression des forces qu'a décrites M. Haas que ces activités sont devenues des «activités fonctionnelles» pendant la guerre froide. Maintenant que cette période appartient à l'histoire et que les ressources tendent à se faire rares, les activités de coordination et de coopération pourraient devenir aussi importantes que les activités fonctionnelles, ce qui aiderait peut-être à dresser et à faire accepter des plans réalistes.

Les organisations internationales se justifient-elles par les fonctions qu'elles seraient à même de remplir?

Certains participants ont déclaré qu'ils n'étaient pas entièrement convaincus par la prédiction de M. Haas selon laquelle les activités économiques des organisations internationales occuperont dans l'avenir une place privilégiée parce que précisément la guerre froide est terminée et que la décolonisation est pratiquement achevée. Il est plus probable, leur semble-t-il, que l'aide économique accrue empruntera des voies bilatérales plutôt que multilatérales.

Ils ont émis des doutes également sur le point de savoir si le maintien de la paix et de la sécurité devrait encore être considéré comme l'objectif politique principal du système des Nations Unies. Le Conseil de sécurité et les organes des Nations Unies sont tout au plus des lieux de rencontre. Les questions politiques majeures sont réglées en dehors des Nations Unies, et on ne peut entrevoir aucune évolution qui soit de nature à transformer cet état de choses.

Toutes les organisations internationales, y compris les nouvelles comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) sont conçues en fonction de situations où les pays en voie de développement jouent un rôle important. Cette base politique pourrait toutefois se révéler peu sûre dans l'avenir. On ne saurait exclure la possibilité que d'importantes questions internationales, telles que les échanges technologiques entre grandes puissances, ne se développent pour prendre la forme d'une collaboration bilatérale ou soient confiées à une nouvelle sorte d'institution internationale, tandis que le système des Nations Unies se trouverait relégué au second plan, tout comme le Conseil de l'Europe occupe une place modeste depuis que la Communauté économique européenne a pris en main l'essentiel des affaires européennes.

Les grandes questions qui se posent à l'intérieur des pays en voie de développement sont l'éducation et l'évolution sociale,

questions auxquelles les organisations internationales n'ont guère prêté attention, malheureusement, jusqu'à présent.

En raison de cette situation, d'aucuns, et notamment les contribuables, ont pensé que le monde pourrait se passer des organisations internationales. Il est possible toutefois de se ranger à l'avis de ceux qui affirment que l'existence de ces organisations se justifie par le rôle qu'elles seraient à même de jouer dans certaines circonstances particulières, avis qu'on pourrait exprimer ainsi : «Il vaut mieux les garder pour le cas où on en aurait besoin!» Cela est vrai en particulier du Conseil de sécurité et du système de maintien de la paix propre aux Nations Unies. En ce qui concerne les organisations techniques et spécialisées, on est de plus en plus convaincu qu'elles pourraient rendre d'utiles services à la collectivité internationale, quoique d'une façon peu spectaculaire, comme l'a suggéré plus tôt M. Zoetewij.

Commentant en premier lieu la question de la méthodologie, M. Goormaghtigh a estimé que les prédictions de M. Haas, comme les autres qui ont été mentionnées plus haut, montraient les faiblesses de la spéculation intuitive au sujet de l'avenir. Certes, ceux qui définissent la politique doivent se livrer à bon nombre de spéculations, mais «toute une variété d'avenirs possibles existent à l'état latent dans le présent» et il est donc possible de faire son choix entre eux selon ses préférences idéologiques, ses intérêts ou sa spécialisation.

En second lieu, il a dit qu'il ne pouvait être d'accord avec la proposition selon laquelle les organisations internationales auraient un rôle à jouer dans le domaine de l'évolution sociale. Il s'agit là d'un domaine où, précisément, les organisations internationales sont entièrement incapables de faire quoi que ce soit. De telles situations exigent des transformations révolutionnaires fondamentales qui, l'histoire le prouve, ont toujours été le fait d'élites militantes.

Les organisations internationales sont, par essence, des instruments de conciliation ou de médiation et sont dès lors totalement démunies pour s'attaquer à de telles tâches, mais leurs attributions en matière de médiation les dotent des moyens nécessaires pour

maintenir la paix et la sécurité au centre même de leurs activités. Le fait que les systèmes internationaux de l'avenir soient appelés à être multipolaires n'est nullement un handicap à cet égard, en dépit de ce que M. Haas semble avoir supposé lors de sa conférence.

M. Cox a clos le débat sur ce thème en déclarant qu'on ne saurait prédire si les organisations internationales, sous la forme où elles existent actuellement, en viendront finalement à s'étioler du fait d'un relâchement de l'intérêt voué à leurs activités. Selon toute probabilité, cependant, cela ne sera pas le cas, et il est possible qu'un avenir tout différent les attend, mais alors il leur faudra s'adapter de façon draconienne aux nouvelles situations politiques et aux nouveaux besoins dont plusieurs orateurs ont parlé. Une telle adaptation radicale sera toutefois difficile en raison de la rigidité qu'a conférée à leurs structures la représentation des divers intérêts en jeu. La question à laquelle il est le plus difficile de répondre est de savoir si elles sauront s'adapter ou s'il faudra en créer de nouvelles.

Future structure des organisations internationales

Selon M. Haas, la coordination et la rationalisation seront une condition préalable indispensable d'une action efficace des organisations internationales dans l'avenir. La confrontation majeure de notre époque ayant lieu entre pays riches et pays pauvres, il a avancé l'idée que la CNUCED pourrait devenir l'organisme central de décision en matière de commerce, d'aide et de fonds, qui rendrait compte à un conseil du bien-être rattaché aux Nations Unies. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement, le Fonds monétaire international ainsi que le Programme des Nations Unies pour le développement (coordonnant aussi les programmes pertinents des institutions spécialisées) seraient ainsi subordonnés aux directives de la CNUCED.

Plusieurs participants ont estimé que la réorganisation des structures ne suffira pas à sauvegarder l'efficacité des organisations internationales dans l'avenir. Il faudra aussi qu'elles recherchent plus activement que dans le passé la collaboration

active des élites nationales. Ainsi, le problème de la création délibérée de «clientèles» appuyant les organisations internationales s'est dégagé en tant que thème parallèle à celui de la rationalisation des activités internationales.

Faut-il doter les organisations internationales d'une nouvelle structure? M. Sidjanski a demandé qui, selon M. Haas, dirigerait cette institution mondiale centrale et qui prendrait part à la planification mondiale : les organisations non gouvernementales tout autant que les Etats, peut-être?

Pour M. Overstreet, la crainte que le désordre ne règne dans les organisations internationales pose un problème majeur d'ordre philosophique, en ce sens qu'il est peut-être souhaitable que les organisations internationales se fassent concurrence : il en résulte une plus grande variété de possibilités, certaines organisations disparaissant peu à peu et d'autres faisant leur apparition selon les fonctions qu'elles remplissent et leur utilité. Si on les considère sous cet angle, peut-on dire qu'il soit réellement souhaitable de simplifier les structures des organisations internationales et ne devrait-on pas plutôt garder présents à l'esprit les avantages de la diversité?

M. Haas a répondu qu'il existait un trop grand nombre d'institutions spécialisées ayant des pouvoirs trop divergents. Il souhaiterait pour sa part que les institutions spécialisées se transforment en «institutions d'exécution» d'un programme mondial de développement doté d'une direction centralisée. On renoncerait ainsi aux institutions spécialisées ayant chacune leur assemblée législative ou des pouvoirs quasi législatifs. Cela poserait toutefois un problème pratique (mais pas un problème fondamental), à savoir comment réaliser cette transformation sans toucher à la Charte des Nations Unies ni écarter les instruments constitutifs des institutions spécialisées.

Au sujet des plans, du point de savoir qui devrait les dresser et quel devrait en être le contenu, M. Haas a ajouté que, dans les circonstances présentes, que caractérisent trois niveaux de planification (l'Etat, la région et le plan international) et des institutions rivales dont les objectifs ne sont pas absolument concor-

dants, les tentatives actuelles de formulation d'un plan universel aux fins de la deuxième Décennie pour le développement lui paraissent tout à fait raisonnables. Bien entendu, les procédures que l'on suit dans ce dessein pourraient encore être perfectionnées, notamment au moyen d'une meilleure synchronisation et en s'attachant davantage à développer les activités multilatérales de coopération technique d'une façon plus cohérente par rapport à l'assistance bilatérale.

M. Haas ne pense pas, en revanche, que les organisations non gouvernementales doivent être associées à la planification globale ; mais elles ont un rôle consultatif à jouer, rôle qu'elles assurent déjà, à sa connaissance, auprès de la CNUCED.

Enfin, l'expérience a montré, lui semble-t-il, qu'il ne faut pas redouter plus particulièrement qu'une organisation essentiellement politique, dont l'universalité de la composition est considérée comme un objectif important, ne tombe sous la coupe d'une seule tendance. Or l'organisme central de planification dont il recommande la création serait une telle organisation.

M. Eckenstein a contesté les adaptations de structures prônées par M. Haas. Il lui paraîtrait peu pratique que la CNUCED soit l'organe central d'un plan mondial de développement dont l'exécution serait confiée à d'autres institutions spécialisées, car la CNUCED est l'organisation qui s'identifie le plus étroitement aux changements dans l'ordre actuel, changements auxquels plusieurs puissances influentes sont opposées. Il serait évidemment souhaitable qu'il existe une organisation mieux « carénée » en quelque sorte, comme le suggère M. Haas, mais on voit mal comment on pourrait la faire naître.

M. Cox a conclu la discussion en faisant remarquer que la CNUCED donne de plus en plus l'impression d'« être une assemblée d'Etats donnant le pas à leur propre intégration nationale et considérant les organisations internationales comme des instruments de nature à leur permettre de satisfaire mieux et plus vite les besoins qu'ils jugent importants du point de vue du progrès de leur intégration nationale ». Ce sont là, semble-t-il, des tendances plutôt négatives, qui, sur le plan politique, font douter de

l'opportunité de transformer la CNUCED en cette structure intégrée de planification internationale qu'envisage M. Haas. On peut d'autant plus en douter qu'il est clair que bon nombre de pays en voie de développement répugnent à céder ne serait-ce qu'une part de leur pouvoir de décision à un organisme international quel qu'il soit en ce qui concerne leur propres plans et leur ordre de priorité économiques.

Comment les organisations internationales peuvent-elles s'assurer l'appui d'une « clientèle » ?

Selon M. Eckenstein, des ajustements apportés aux programmes et des réformes de structure ne suffiront pas à entraîner les organisations internationales dans le courant de l'évolution politique. La question essentielle, en ce qui les concerne, est de rechercher comment amener les gouvernements, qui demeurent la principale source de décision, à appliquer les résolutions et les recommandations internationales. Y parviendrait-on en étendant les activités de projection et de prévision des organisations internationales, comme l'a prôné M. Haas au terme de sa conférence ? M. Eckenstein ne le pense pas. La CNUCED et d'autres organisations se sont déjà livrées à de telles recherches prospectives. Raúl Prebisch, en sa qualité de secrétaire général de la CNUCED, a continuellement averti le monde de ce qui surviendrait si, par exemple, on ne portait pas remède au marasme du commerce et de l'épargne qu'on pouvait prévoir dans le monde en voie de développement. Ces avertissements n'ont toutefois, jusqu'à présent, provoqué que de très rares décisions réelles d'intervenir et n'ont abouti qu'à des déclarations très générales fort nombreuses ou à des programmes du même ordre que les gouvernements adoptent en les entourant de réserves telles que « nous ferons tendre nos efforts vers... » ou « dans la mesure du possible », etc.

M. Eckenstein a proposé que les spécialistes des sciences politiques vouent leur attention à cette lacune fondamentale du système des Nations Unies et recherchent les moyens de rendre les programmes des Nations Unies plus attrayants pour les gouvernements de manière à les inciter à les appliquer. Il faudra, pour ce

faire, chercher la réponse aux questions suivantes : Que peut-on attendre à cet égard de la raison ? Qu'obtiendra-t-on au moyen de pressions ? Comment pourrait-on récompenser certains types d'action escomptés des gouvernements ? (Et, en particulier, comment pourrait-on relier plus directement l'action des pays développés à celle que l'on escompte des pays en voie de développement ?)

Développant l'argumentation de M. Eckenstein, M. Cox a déclaré qu'en effet il conviendrait de vouer une attention beaucoup plus grande aux moyens grâce auxquels les organisations internationales peuvent faire corps avec le milieu où elles agissent et s'assurer l'appui de certaines élites clés.

M. Haas a admis, en réponse à ces remarques, qu'il était probable que le résultat recherché ne pourra pas être obtenu au moyen des procédures normales qu'emploient les organisations internationales ou nationales pour formuler leurs politiques.

Les organisations directement associées à la planification mondiale doivent donc s'attacher une «clientèle» qui soit susceptible d'être influencée par des arguments reposant sur leur propre conception de ce qui est dans leur intérêt.

Le succès de la planification indicative en Europe occidentale et la réussite plus modeste de l'intégration économique de l'Amérique latine sont dus, selon lui, en très grande partie, à l'existence de ce rapport particulier entre les institutions d'infrastructure et les pays intéressés.

Pour ce qui est des pays développés qui ont entrepris la création d'un marché commun, l'expérience a prouvé que l'on peut escompter que le «jeu rationnel des calculs égoïstes», non seulement chez les gouvernements intéressés, mais surtout chez les associations industrielles et commerciales et chez les syndicats, appuiera les forces politiques agissant dans le sens de l'intégration. Dans les pays en voie de développement, c'est surtout auprès des techniciens, comme l'a signalé M. Haas, que les organisations internationales pourront se constituer une «clientèle». Mais n'est-ce pas là un socle bien fragile pour supporter «une structure de planification axée sur l'intégration» ?

Ces considérations ont amené M. Cox à suggérer que, pour être en mesure de concevoir une stratégie globale efficace, les organisations internationales doivent s'efforcer de susciter de telles «clientèles» en renforçant les élites clés et en percevant mieux ce que doit être leur rôle et quelles sont leurs possibilités. S'il en est bien ainsi, les fonctions éducatives seraient un pendant nécessaire des attributions des organisations internationales en matière de planification.

M. Eckenstein a souligné toutefois que les techniciens, qui, selon les suggestions de M. Haas, seraient une «clientèle» possible pour les organisations internationales, se caractérisent dans de nombreuses régions du monde par leur inconscience de ce qui se passe sur le plan politique. Les plans régionaux et internationaux sont très souvent imposés aux gouvernements nationaux, qui n'y participent que pour faire plaisir aux organisations internationales, mais sans y croire. Pour remédier à cet état de choses, il faudrait que les techniciens s'incorporent étroitement à l'action gouvernementale, même si, personnellement, ils n'y sont pas enclins. Dans son ouvrage sur la croissance et l'intégration¹, Carlos Castillo a montré qu'on était parvenu à cela dans le processus d'intégration de l'Amérique latine. La Commission de la Communauté économique européenne y avait eu également recours dans une large mesure. Les techniciens des autres continents et ceux des organisations internationales feraient bien d'en tirer la leçon et de comprendre que, pour mener à bien leurs programmes, ils doivent apprendre à s'assurer l'appui des politiciens locaux et des groupements sociaux importants des collectivités.

Au terme de ses travaux, le séminaire a donc conclu à la nécessité de trouver un «roi philosophe» — le technicien qui comprend la politique — et, ainsi que M. Cox en a fait la remarque, «c'est peut-être une bonne façon de terminer même si, du point de vue pratique, elle n'est pas entièrement satisfaisante».

¹ Carlos M. Castillo : *Growth and Integration in Central America* (New York, Praeger, 1966).