

Les organisations régionales dans la gouvernance globale

Palliatif d'un multilatéralisme en crise ?

Les impasses d'une gouvernance globale affrontée au retour de la logique de puissance revalorisent le rôle des organisations régionales. En matière de sécurité cependant, ces dernières montrent souvent leurs limites, qu'il s'agisse de l'Union européenne (UE) ou de l'Union africaine. Dans le domaine économique, les structurations régionales peuvent avoir un rôle plus déterminant. En tout état de cause, elles ne peuvent se passer d'une articulation organisée avec un multilatéralisme global.

La gouvernance mondiale est souvent perçue à travers le prisme des grandes puissances et des institutions universelles comme l'Organisation des Nations unies (ONU). Pourtant, à côté de cet échafaudage multilatéral global, les organisations régionales n'ont cessé de se multiplier et de se renforcer. Il existe à l'heure actuelle une cinquantaine d'organisations régionales : 45 ont été créées après la Seconde Guerre mondiale et 26 après la guerre froide. Dans un monde où est remis en cause l'ordre international libéral, où ressurgit la politique de puissance, où s'affaiblit le multilatéralisme universel, les organisations régionales peuvent-elles jouer un rôle moteur dans la gouvernance mondiale ? Le retour périodique au premier plan des organisations régionales semble toujours concomitant aux turbulences rencontrées par les organisations mondiales en général, et l'ONU en particulier.

Globalisme vs régionalisme : brève histoire d'un dilemme

Les traumatismes des deux guerres mondiales ont inspiré la création d'organisations universelles de sécurité collective : la Société des Nations (SDN), l'ONU. À l'époque de la SDN, l'Asie et l'Afrique restent largement colonisées, et l'Europe est dominée par des alliances militaires jugées responsables de l'engrenage ayant mené à la Première Guerre mondiale. Le pacte de la SDN s'attaque donc au potentiel conflictuel de ces alliances : son article 20 interdit toute entente incompatible avec ses principes. Un quart de siècle plus tard, à Dumbarton Oaks (1944), les grandes puissances optent à nouveau pour une vision universaliste de la sécurité

collective, refusant de reconnaître un rôle aux structures régionales. À la conférence de San Francisco (1945), cette approche est contestée par une majorité de délégations, sans succès : la formulation ambiguë du chapitre VIII de la Charte des Nations unies reflète ainsi l'asymétrie entre thèses universalistes et régionalistes.

Pendant la guerre froide, ces dispositions restent largement inactives, certaines organisations régionales étant disqualifiées (Organisation du traité de l'Atlantique nord – OTAN), d'autres manquant de capacité (Organisation de l'unité africaine – OUA). À l'issue de cette période, certaines structures régionales se transforment (la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe [CSCE], devenue aujourd'hui l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe [OSCE] ; la Communauté européenne économique) ; d'autres stagnent (OUA), mais c'est surtout à l'ONU qu'on s'efforce de redéfinir le maintien de la paix. Répondant à la sollicitation du Conseil de sécurité réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement en décembre 1991, le secrétaire général Boutros Boutros-Ghali rend public son Agenda pour la paix. Son chapitre VII souligne le rôle croissant que les organisations régionales devraient jouer dans le contexte de l'après-guerre froide, tout en préservant tant la primauté politique du Conseil de sécurité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales que son monopole juridique comme dispensateur de la légitimité internationale.

Dans les deux années qui suivent la publication de l'Agenda pour la paix, les opérations de maintien de la paix connaissent des évolutions spectaculaires. Le nombre de conflits dans la résolution desquels l'ONU est impliquée double, le nombre d'opérations triple. Le personnel déployé est multiplié par cinq et le coût des opérations par quinze. Surtout, les conditions nouvelles (conflits intra-étatiques, absence de cessez-le-feu, absence de consentement des parties) de certaines opérations conduisent à de graves déconvenues : en Somalie, au Rwanda, en Bosnie. Dès lors, le maintien de la paix onusien entrant en crise, le palliatif régional revient à l'ordre du jour. Le 1^{er} août 1994, les représentants des principales organisations sont ainsi conviés à une réunion à New York. De son côté, le secrétaire général consacre quatre paragraphes de son nouveau rapport aux organisations régionales, y précisant les modalités de coopération entre ces dernières et l'ONU.

Dès cette époque, toutefois, la montée en puissance des organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix se heurte à leur grande hétérogénéité. De fait, d'une organisation régionale à l'autre, compétences et capacités en matière d'opérations de paix varient considérablement, et aucune n'égale le savoir-faire de l'ONU. De surcroît, cette hétérogénéité rend vaine toute tentative de définition d'un modèle standardisé de coopération avec l'ONU. Difficulté additionnelle : la définition des contours d'une architecture de référence. Comment comparer les organisations européennes et les organisations asiatiques quand les notions mêmes d'Europe et d'Asie manquent d'assises solides ? À vrai dire, lorsqu'il est accolé au terme « organisation », l'adjectif « régional » ne semble faire sens qu'opposé à « global ». À cette aune, une organisation régionale n'est ni plus ni moins qu'une organisation qui n'est pas universelle.

Retour des grandes tensions et limites des organisations régionales

La montée en puissance de la Chine, la résurgence d'une Russie assertive sur la scène internationale et le repli stratégique partiel des États-Unis réorientent les relations internationales vers une configuration plus compétitive et instable. Ce retour des grandes puissances s'accompagne d'un regain des tensions, visibles tant en Europe orientale qu'en Asie-Pacifique.

L'Union européenne

Face à cette reconfiguration de l'ordre international, l'UE peine à s'imposer comme acteur stratégique pleinement autonome. En dépit des ambitions affichées par la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'UE reste entravée par un déficit de cohésion politique entre ses membres et une dépendance structurelle vis-à-vis des États-Unis, en particulier dans le domaine militaire. Ces faiblesses se manifestent de manière aiguë dans des contextes de haute intensité : l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 et l'invasion de l'Ukraine en 2022 ont mis en lumière la lenteur des réactions européennes et leur incapacité à peser de manière décisive sur la résolution des conflits. De même, les tensions persistantes dans les Balkans occidentaux ou la guerre russo-géorgienne de 2008 avaient souligné l'absence de vision stratégique commune et la difficulté à traduire le *soft power* européen en levier d'influence.

Ces limites récurrentes ont longtemps affecté la crédibilité de l'UE comme puissance globale, laissant planer le doute sur sa capacité à s'adapter aux exigences d'un monde multipolaire et conflictuel. Le retour des grandes puissances s'accompagne en effet d'une fragmentation de la gouvernance internationale : les alliances traditionnelles se réajustent et de nouveaux pôles d'influence émergent. La « puissance douce » européenne apparaît dans ce cadre de plus en plus inadaptée. La Russie, par son usage stratégique de la force et sa volonté de contester l'ordre libéral occidental, s'emploie à affaiblir la cohésion euro-atlantique tout en consolidant des partenariats alternatifs, notamment *via* l'Organisation du traité de sécurité collective (OTSC) ou ses liens renforcés avec la Chine. Sous peine de faire preuve d'une naïveté confinant à l'aveuglement, les Européens ne peuvent persister dans une vision qui tend à considérer toutes les formes de multilatéralisme régional comme également vertueuses.

L'Union africaine

Si l'Union africaine (UA) affiche depuis sa création en 2002 sa volonté de prendre en main la gestion des conflits sur le continent selon le principe « des solutions africaines aux problèmes africains », son ambition se heurte à des contraintes budgétaires structurelles limitant considérablement sa capacité d'action. En dépit de dispositifs tels que la Force africaine en attente ou le Conseil de paix et de sécurité, l'UA demeure très dépendante de financements extérieurs, notamment de l'UE, de l'ONU ou de partenaires bilatéraux comme les États-Unis ou la Chine. Cette dépendance affecte l'autonomie décisionnelle de l'organisation, et compromet la planification, le déploiement et la pérennité de ses opérations. Ainsi, nombre de

missions africaines – telle la Mission de l’UA en Somalie (AMISOM) – n’ont pu être menées qu’avec l’appui logistique et financier de bailleurs non africains, ce qui relativise la portée de l’agenda d’autonomisation.

En dépit des discours sur l’appropriation régionale de la sécurité, le déficit des ressources, conjugué au manque de capacités institutionnelles et militaires de plusieurs États membres, continue d’entraver l’émergence d’un pilier africain de gestion des crises. La persistance de la conflictualité sur le continent, combinée à l’ambition de l’UA de prendre davantage de responsabilités en la matière justifie l’insistance du Nouvel Agenda pour la paix (juillet 2023) sur le soutien que l’ONU doit lui apporter dans ce domaine. Le texte recommande à l’Assemblée générale et au Conseil de sécurité de systématiquement considérer l’UA comme premier recours pour les opérations de paix en Afrique, et de la doter des moyens nécessaires, au besoin en la finançant *via* des contributions statutaires. Reste à voir ce qui restera de cette intention si, comme elle semble le prévoir, l’administration Trump remet en cause tout ou partie de sa contribution au budget des opérations de paix de l’ONU.

Essai de prospective

Dans l’environnement géopolitique actuel, les organisations régionales apparaissent comme des acteurs agiles et bien placés pour répondre aux réalités de leurs zones d’influence. Mais au-delà des ambitions, ces organisations doivent surmonter de nombreux obstacles structurels : limites budgétaires, divergences internes, persistance de dépendances vis-à-vis des grandes puissances ou de l’ONU... Comment renforcer leur autonomie et leur efficacité dans un contexte international dominé par des rivalités de puissances ?

Aujourd’hui comme hier, le renouveau des organisations régionales peut être interprété comme une réaction directe à l’affaiblissement du multilatéralisme global lié au désengagement progressif des États-Unis sur la scène internationale. L’administration Trump s’est ainsi employée à réduire drastiquement l’engagement américain dans les institutions multilatérales et les alliances traditionnelles, remettant en question le rôle des États-Unis comme garant de la sécurité de ses alliés, à l’exception notable d’Israël. Cette situation a poussé l’UE à plus réfléchir à son autonomie stratégique et à réduire sa dépendance vis-à-vis des États-Unis en matière de défense. L’attitude de Washington a ainsi généré un consensus jusqu’alors impossible entre « atlantistes » et « européistes ». Depuis le très disruptif discours du vice-président américain J. D. Vance à Munich en février 2025, les annonces se succèdent d’augmentations à court et moyen termes des dépenses militaires (UE : + 800 milliards sur quatre ans ; France : + 40 milliards ; Allemagne : + 1 000 milliards sur dix ans ; Pologne : + 50 milliards...). L’émergence progressive d’un parapluie nucléaire européen n’est elle-même plus tabou.

Les coopérations économiques régionales

Dans ce contexte, la réflexion sur l’autonomisation des organisations régionales ne se borne pas au champ sécuritaire. Elle s’étend aux dimensions économiques, les interdépendances commerciales et les chaînes de valeur transnationales étant elles aussi soumises à des pressions croissantes. La régionalisation, sécuritaire ou

économique, apparaît ainsi comme un double processus de réajustement face aux perturbations de l'ordre international, traduisant à la fois une volonté de résilience face aux désengagements des puissances traditionnelles et l'ambition de construire des cadres de coopération adaptés aux réalités contemporaines. Ce glissement progressif vers des formes de gouvernance régionale plus affirmées trouve une expression particulièrement significative en matière économique, les accords régionaux s'imposant comme des instruments de structuration et de stabilisation face à l'incertitude globale.

À la différence de l'intégration européenne, certaines intégrations économiques régionales plus récentes émergent ainsi comme des réponses stratégiques aux limites de la mondialisation dite « heureuse » et à la montée du protectionnisme, particulièrement exacerbée par les politiques commerciales de l'administration Trump. Dans un contexte de tensions commerciales multipliées et de coopération multilatérale fragilisée, des initiatives comme l'accord régional économique global (RCEP) en Asie incarnent une nouvelle dynamique. Signé en 2020 par 15 pays d'Asie-Pacifique représentant près de 30 % du produit intérieur brut mondial, cet accord marque un tournant dans l'intégration économique régionale, en favorisant la réduction des barrières tarifaires et la coopération en matière de réglementation, et en facilitant les investissements transfrontaliers. En se concentrant sur la région Asie aux chaînes de valeur de plus en plus interdépendantes, le RCEP illustre la volonté de contourner les incertitudes liées à la guerre tarifaire lancée par la seconde administration Trump et d'affirmer une gouvernance économique régionale plus autonome. Cette dynamique souligne la recherche d'une alternative régionale face à la polarisation croissante du commerce mondial, les blocs économiques régionaux cherchant à renforcer leur résilience et leur compétitivité, en minimisant l'impact des politiques extérieures perturbatrices.

Le conflit israélo-palestinien lui-même n'échappe pas à une dynamique privilégiant les approches régionales, palliatifs aux carences des mécanismes globaux de résolution des conflits. Face à l'impuissance des grandes enceintes internationales à produire des avancées significatives, on observe une multiplication d'initiatives d'acteurs régionaux ou sous-régionaux. L'Égypte, la Jordanie ou les Émirats arabes unis s'impliquent plus activement dans des tentatives de médiation ou de normalisation, parfois en marge des cadres onusiens traditionnels. Ce déplacement du centre de gravité diplomatique vers des configurations régionales traduit une adaptation pragmatique à l'échec du multilatéralisme universel et une transformation plus profonde des rapports de force, où les solutions locales ou régionales sont perçues comme plus légitimes, plus rapides et potentiellement plus efficaces que les processus longs (et souvent paralysés) de la diplomatie globale.

Si le renforcement des organisations régionales peut apparaître comme une réponse pragmatique aux carences du multilatéralisme global, il ne constitue en aucun cas une panacée. Global ou régional, le multilatéralisme repose sur un postulat fondamental : l'existence d'une volonté des États de coopérer de manière durable et sincère, au-delà de leurs intérêts immédiats. Or l'efficacité de toute architecture multilatérale dépend avant tout du degré d'investissement politique, financier et stratégique que les États y consacrent. Ni les Nations unies ni les structures régionales, aussi bien conçues soient-elles, ne peuvent compenser l'égoïsme

structurel et le court-termisme croissant de nombre de politiques nationales. La logique des intérêts à courte vue affecte également les dynamiques de coopération, dans un cadre mondial ou régional : désengagement, sous-financement, politisation excessive des mécanismes de décision ou instrumentalisation des forums multilatéraux à des fins de rivalité interétatique. En ce sens, le régionalisme réplique, à une autre échelle, les limites et les contradictions du multilatéralisme global, sans nécessairement y remédier.

On rappellera également que les grands défis contemporains transcendent largement les frontières régionales. Changement climatique, prolifération des armes de destruction massive, terrorisme transnational, régulation du commerce mondial ou enjeux liés à la santé publique et au développement durable : toutes ces problématiques s'inscrivent dans des dynamiques profondément globalisées. À ce titre, les réponses régionales, aussi articulées soient-elles, ne peuvent constituer que des solutions partielles, souvent fragmentées et potentiellement génératrices d'inégalités dans l'accès aux ressources ou à la sécurité. Elles risquent même parfois de renforcer les logiques de cloisonnement géopolitique, de compétition normative ou de fragmentation institutionnelle, au détriment d'une gouvernance mondiale cohérente et inclusive. La multiplication des blocs régionaux, s'ils ne s'articulent pas dans une logique complémentaire des institutions globales, peut dès lors contribuer à l'affaiblissement du système international plus qu'à son renforcement.

Dès lors, l'enjeu n'est pas de trancher entre multilatéralisme global et régional, mais de réhabiliter l'idée même de coopération internationale fondée sur l'intérêt commun, la solidarité et la responsabilité partagée. Cela suppose un sursaut politique d'États pouvant dépasser la tentation du repli souverainiste et réaffirmer leur attachement aux principes fondateurs du multilatéralisme. Le niveau régional peut utilement compléter, expérimenter ou accélérer certaines dynamiques, mais il ne saurait remplacer un cadre global ambitieux et légitime. À l'heure où les interdépendances n'ont jamais été aussi fortes, la résilience des sociétés et la stabilité du système international ne peuvent se construire que dans une articulation cohérente entre les différentes échelles de gouvernance. En cela, le défi du multilatéralisme reste, plus que jamais, un défi politique, avant d'être institutionnel.

M. L.

Pour en savoir plus

- J. Klabbers (dir.), *International Organizations Engaging the World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2025.
- M. Middell et S. Marung, *Spatial Formats under the Global Condition*, Boston, De Gruyter Oldenbourg, 2019.
- V. Ndior, « Le régionalisme, alternative au multilatéralisme », *Questions internationales*, vol. 105, n° 1, 2021, p. 82-87.

