

# Congrès AFSP Paris 2013

## Section thématique 49

### « Puissances Emergentes, Institutions Globales et Gestion de Crise »

Louis BÉLANGER, Université Laval<sup>1</sup>

([louis.belanger@pol.ulaval.ca](mailto:louis.belanger@pol.ulaval.ca))

## Les grandes puissances et l'offre institutionnelle globale : où en sont les États émergents?<sup>2</sup>

### *Introduction*

L'émergence ou la réémergence d'un certain nombre de pays en développement en tant que grandes puissances au sein du système international suscite d'importants débats, tant théoriques que stratégiques (Jaffrelot 2008). L'un de ces débats porte sur l'impact qu'a et qu'aura cette reconfiguration de l'équilibre de la puissance sur les institutions de la gouvernance mondiale (Alexandroff et Cooper 2010; Barma *et al.* 2009; Barma, Ratner et Weber 2007; National Intelligence Council 2004; Roberts 2010; Subachi 2008). Les nouveaux États émergents, au rang desquels appartiennent bien sûr la Chine mais aussi l'Inde (Humphrey et Messner 2006) et le Brésil (Harris 2005; Hurrell 2006), ou même la Russie, voudront-ils reproduire l'ordre libéral échafaudé par des puissances traditionnelles aujourd'hui en déclin? Ou chercheront-ils, plutôt, un rééquilibrage des règles du jeu qui entraînera une refonte en profondeur des institutions internationales? En d'autres mots, comment comprendre la relation qu'entretiennent ou qu'entretiendront ces États, *en tant que* nouvelles « puissances majeures » ou « grandes puissances », avec l'ordre institutionnel international.

Le présent essai porte sur la difficulté de réfléchir à ces questions à partir des théories dominantes en Relations internationales (RI). Il s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche entrepris en collaboration avec les organisateurs de l'atelier et ayant pour thème « Les puissances émergentes acceptent-elles les conventions existantes? (PEACE) ». Le problème auquel nous devons faire face peut se résumer de la manière suivante : il est difficile d'analyser le rôle que sont appelées à jouer les nouvelles grandes puissances dans la construction de l'ordre institutionnel international tout simplement parce que nous n'avons pas véritablement de théorie du rôle que jouent les grandes puissances, vieilles ou nouvelles, dans la constitution et le fonctionnement de cet ordre. Il semble en effet que, pour l'essentiel, les théories dominantes des RI ne reconnaissent qu'un seul statut de puissance lorsqu'il s'agit d'analyser l'ordre institutionnel global, celui de puissance hégémonique. Les autres types de puissances n'ont quant à elles jamais acquis de statut véritablement établi comme catégories analytiques de l'étude des institutions internationales. Comment, donc, réfléchir aujourd'hui à la contribution de la Chine, de l'Inde et du Brésil à l'architecture institutionnelle

---

<sup>1</sup>. Louis Bélanger a été soutenu pour la réalisation de ce projet par une aide de la Région Rhône-Alpes, dans le cadre du programme d'aide à la mobilité CMIRA Accueil Pro.

<sup>2</sup>. Ce projet est soutenu par une subvention de recherche de la Région Rhône-Alpes dans le cadre du programme CIBLE, coordonnée par Yves Schemel.

internationale quand nous n'avons pas jusqu'à présent pris la peine de théoriser adéquatement la contribution, avant eux, du Japon, de l'Allemagne et du Royaume-Uni?

En fait, ce que nous avons à notre disposition se rapprochant le plus d'une pareille théorie est constitué d'un ensemble de propositions concernant l'activité contre-hégémonique que certaines grandes puissances peuvent être amenées à déployer. Ces propositions nous viennent de différents courants au sein du réalisme. Elles cherchent essentiellement à expliquer des phénomènes de résistance à l'ordre institutionnel et, éventuellement, de renversement de cet ordre. Elles conçoivent le rapport des grandes puissances non-hégémoniques à l'ordre institutionnel international de manière dichotomique : ou bien une grande puissance supporte l'ordre hégémonique, ou bien elle cherchera à le miner ou à le renverser. Ces éléments de théorie ont une utilité limitée dans la mesure où ils cherchent à expliquer le passage d'un ordre hégémonique à un autre plutôt que la forme et l'évolution d'un ordre institutionnel donné. Par exemple, comme nous le verrons plus bas, il est assez étonnant de constater que le réalisme, lorsqu'il s'est intéressé aux institutions, n'a pas exploré la possibilité que les institutions internationales aient des caractéristiques selon lorsqu'elles soient portées par un système multipolaire ou unipolaire.

Or, c'est précisément le genre de réflexion dont nous avons besoin aujourd'hui pour penser la signification de l'émergence de nouvelles puissances sur la gouvernance mondiale. Car, bien qu'il ne soit pas exclu que nous assistions sans trop nous en apercevoir à une subtile remise en question des fondements de l'ordre libéral forgé dans l'après-guerre, il semble plus pertinent aujourd'hui de faire l'hypothèse d'une transformation de l'intérieur des institutions internationales que d'un renversement. Nous avons besoin, donc, de penser au-delà de la dichotomie qui oppose la thèse des États émergents en tant que «*statu quo seekers*» prêts à s'assimiler à l'ordre international tel qu'il est (Lawrence 2006; Ikenberry, 2001 et 2008; Kent 2007; Johnston 2008) à la thèse voyant ces États comme des «révisionnistes» prêts à remplacer l'ordre libéral par un ordre néo-westphalien (Barma *et al.* 2009; Jacques 2009). Le point de départ de pareille réflexion devrait normalement être un état de la théorie du rapport des grandes puissances aux institutions internationales. Or, la catégorie de «grande puissance» ne semble pas vraiment à sa place dans une discussion portant sur l'ordre institutionnel international. Mais pourquoi donc?

Si la catégorie de grande puissance (ou d'autres concepts apparentés) n'a pas su s'imposer, au sein des théories de la coopération internationale, comme elle l'a fait au sein des théories de la sécurité, c'est peut-être qu'effectivement elle n'y a pas sa place. Peut-être que la grande puissance est une catégorie incontournable pour qui veut étudier les guerres et les alliances, mais que ceux qui étudient les organisations internationales et les régimes multilatéraux peuvent en faire l'économie à peu de frais. Avant d'accepter cela, cependant, il est nécessaire de se demander si pareille exclusion ne serait pas plutôt le produit de l'acceptation de prémisses ou de raisonnements contestables. Il y a lieu, en d'autres mots, de voir si ou dans quelle mesure la difficulté de penser la contribution des puissances émergentes à l'ordre institutionnel international est le fait d'un artefact théorique plutôt que d'une inférence validée par l'observation.

L'essai commence par aborder les théories dominantes de l'analyse des relations internationales, la théorie libérale des régimes et la théorie structuro-réaliste, et montre pourquoi elles nous condamnent toutes les deux à «impenser» le rapport entre grandes puissances et institutions. Nous nous tournons ensuite vers des théories nécessairement plus marginales, qui rompent avec les prémisses des théories dominantes et accordent un rôle aux

grandes puissances dans l'édification de l'ordre institutionnel. Comme il s'agit de théories qui doivent nécessairement faire une place à la puissance, elles appartiennent toutes à la mouvance réaliste. Nous passons ainsi tour à tour en revue les théories réalistes classiques, le néo-réalisme amendé et les théories réalistes de la prolifération.

#### **A) L'axe « néo-néo » : des catégories mutuellement exclusives**

S'il est particulièrement difficile de réfléchir au rôle institutionnel des grandes puissances, c'est en bonne partie parce que les deux grandes théories qui structurent le débat en Relations internationales (RI) depuis deux décennies, chacune à sa manière, traitent les institutions et la puissance comme des catégories analytiques mutuellement exclusives. Il n'y a plus, à proprement parler, de débat néo-néo en ce qui concerne l'étude des institutions internationales et, plus globalement, l'Économie politique internationale : la théorie néolibérale des régimes est aujourd'hui dominante et le néo-réalisme a pratiquement rendu les armes (Maliniak et Tierney 2009). Le néo-réalisme a cependant conservé un rôle de faire-valoir de la théorie libérale et continue de représenter, dans le récit collectif, l'idéaltype d'une théorie de la puissance. À ce titre, il exerce une influence non négligeable sur les termes de la discussion théorique en RI.

Il n'y a pas de place pour les grandes puissances dans la théorie libérale des régimes. Le projet de Robert Keohane était, il faut s'en rappeler, de fonder en théorie la possibilité d'institutions internationales ne reposant pas sur des rapports de puissance, mais plutôt sur la mutualité des bénéfices qu'en retirent les États. Keohane n'exclut pas, nous y reviendrons plus bas, la possibilité d'institutions internationales supportées par la puissance, mais ce n'est pas ce cas de figure qui l'intéresse et qu'il va approfondir. Aussi, sa théorie fonctionnelle des régimes, qui sert d'assise au courant à la fois institutionnaliste et rationaliste dominant aujourd'hui l'étude des phénomènes coopératifs internationaux, demeure-t-elle essentiellement une théorie de la coopération hors-puissance. Difficile, dans ce contexte, de penser le rôle attendu d'une classe d'États caractérisée par un statut lié à la puissance.

Le raisonnement théorique de Keohane (1984) est le suivant. L'anarchie ne peut à elle seule inhiber la création d'institutions internationales puisque même dans un système décentralisé les acteurs, comme ils tiennent compte des gains à venir et sont soucieux de leur réputation, sont en mesure de se doter de mécanismes permettant de surmonter les problèmes d'action collective de type Dilemme du prisonnier ou Faille de marché. Les solutions à ces problèmes, cependant, impliquent des coûts de transaction liés à l'organisation de sanctions des comportements déviants ou à la communication d'informations crédibles sur les termes de la coopération et la manière dont chacun s'acquitte de ses obligations. Ces coûts de transaction peuvent gruger les gains de coopération au point de décourager les États de s'embarquer dans l'aventure. C'est pour économiser sur ces coûts de transactions que les États sont amenés, selon Keohane, à se doter d'une infrastructure institutionnelle, les régimes internationaux, allant au-delà de simples mécanismes peu formalisés de réciprocité. Les régimes permettraient en effet aux États de réaliser des économies d'échelle en « densifiant » les efforts de coordination (Keohane 1984, 90). L'ambition de la théorie est bien entendu de proposer que la mutualité des gains dont profitent les États est suffisante pour que leur intérêt seul—sans l'intervention coercitive ou rétributive de la puissance—les pousse à établir et reproduire pareils régimes.

Dans pareil modèle d'équilibre, les institutions prennent leur forme initiale et évoluent en fonction des caractéristiques des problèmes d'information incomplète et de coordination

propres aux objets de coopération eux-mêmes et non en fonction de la distribution de la puissance. En fait, si la puissance se manifeste, c'est qu'un autre modèle de coopération est à l'œuvre selon Keohane : le modèle de la coopération hégémonique. En situation hégémonique, les institutions internationales ne sont pas nécessaires pour abaisser les coûts de transaction puisque la superpuissance est en mesure d'assurer unilatéralement, dans ses rapports avec chacun de ses alliés, la cohésion du système (Keohane 1984, 138). Aussi, les régimes rempliront en situation hégémonique une fonction différente : ils joueront un rôle non pas de coordination mais de légitimation de l'emprise hégémonique (Keohane 1984, 137-138). Keohane refuse de théoriser en détail ce cas de figure (Keohane 1984, 135) et renvoie plutôt le lecteur à des analyses de type gramscien (Keohane 1984, 137).

L'alternative devant laquelle nous place Keohane est cependant claire. Ou bien les institutions internationales sont la réponse fonctionnelle à une demande de coordination d'États motivés par des gains mutuels. Et, dans ce cas, il s'agit essentiellement d'une affaire d'organisation vertueuse se déroulant en dehors des rapports de puissance. Ou bien les institutions internationales sont un appareil de légitimation accolé à la domination hégémonique. Et, dans ce cas, elles sont bien portées par une logique de puissance, mais il s'agit d'une logique essentiellement hégémonique qui, par définition, s'intéresse peu à d'autres catégories d'États que la superpuissance. Ainsi, Keohane pourra-t-il dire que l'acceptation de l'ordre hégémonique par les puissances secondaires repose sur la part de profit qu'elles retirent elles aussi des arrangements institutionnels mis en place, mais sans plus.

Cela dit, Keohane n'a pas contribué significativement à la théorie hégémonique des régimes et tel n'était pas son intention. C'est sa théorie fonctionnelle des régimes qui a durablement marqué la discipline. Bien qu'elle soit assise sur une démonstration de la simple *possibilité* d'une coopération institutionnalisée qui ne fasse pas *nécessairement* intervenir la puissance, cette théorie s'est érigée en théorie dominante de l'ensemble des phénomènes de coopération institutionnalisée en RI. Cela, alors qu'on peut convenir que, sans être une condition *sine qua non* de la coopération, la puissance, et pas seulement la puissance hégémonique, puisse jouer un rôle néanmoins significatif dans la structuration de l'architecture institutionnelle internationale. N'empêche. L'attrait énorme des possibilités de modélisation, héritées de la théorie économique des coûts de transaction, ainsi que la difficulté d'introduire la puissance dans cet appareillage analytique, ont permis à la théorie libérale des régimes de prospérer sans faire de place à la puissance (Krasner 1991, 362). Il est devenu courant de reconnaître une certaine gêne à modéliser les relations internationales sans tenir compte de la puissance, mais son insolubilité dans le langage formel de la microéconomie des coûts de transaction vaut comme excuse. Aussi, les principaux animateurs du programme de recherche sur le *Rational Design* reconnaîtront-ils en note de bas de page : « (w)e did not emphasize power in the development of our conjectures because the formal literature does not offer compelling results » (Koremenos, Lipson et Snidal 2001, 1067). Plusieurs auteurs ont déjà souligné que cette évacuation de la puissance place, aujourd'hui, l'institutionnalisme libéral en mauvaise posture pour analyser les relations entre l'émergence de nouvelles puissances et ce qui est perçu comme une certaine crise du multilatéralisme (McNamara 2009; Keohane 2009, 39).

Il paraît évident que la théorie des régimes n'aurait pu prospérer en ignorant ainsi la puissance si sa concurrente immédiate avait, elle, su développer un ensemble de contrepropositions sur le sujet. Or, le structuro-réalisme de Kenneth Waltz (1979) ne permet pas non plus de réfléchir au comportement institutionnel des grandes puissances, et ce pour deux raisons. D'abord, les institutions internationales sont considérées par Waltz et les siens comme un médium au mieux marginal de l'action internationale des États. Ensuite, lorsque, sous

certaines conditions, des institutions internationales le moins significatives sont tout de même mises en place, seule une superpuissance dominante (« leading power ») peut en assumer la charge. Le structuro-réalisme, donc, opère une mise à l'écart à la fois des institutions et des États n'ayant pas le statut de superpuissance comme catégories analytiques significatives de l'analyse des relations internationales. Voyons plus en détail sur quoi reposent ces deux exclusions.

Pour Waltz, les institutions internationales ne sont un véhicule ni de projection, ni d'acquisition de la puissance. La puissance donne à l'État qui la possède les moyens de préserver son autonomie, de peser sur les choix de politiques des autres États par la punition ou la récompense, et de participer au jeu de l'équilibre de la puissance. L'utilisation de la puissance à des fins de coordination et de régulation par le biais des institutions, en revanche, est découragée par la structure du système. Deux logiques sont ici en cause. La première est bien entendu liée à l'insécurité auquel les États font face en ce qui concerne la distribution des gains engendrés par la coordination. Comme les États éviteront de coordonner leurs politiques s'ils encourent le risque d'une distribution inégale des gains relatifs pouvant, à terme, modifier le rapport de puissance, la coordination ne pourra surgir qu'au sein d'un spectre limité de situations où en plus de générer des gains, ceux-ci seront distribués de manière relativement égale (Waltz 1979, 104-106 et 195).

La seconde logique, peut-être plus fondamentale, renvoie au risque qu'encourraient les États de perdre de leur indépendance dans l'exercice de coordination. Waltz considère en effet que, dès lors qu'elle dépasse le stade des ajustements mutuels plus ou moins spontanés et qu'elle s'institutionnalise, la coordination débouche sur une logique de dépendance qui heurte l'impératif d'autonomie qu'impose aux États la structure du système international. Il en va ainsi parce que, comme l'enseigne la théorie économique, c'est en définitive parce qu'elle permet d'engager une dynamique vertueuse de spécialisation que l'institutionnalisation de la coordination est génératrice de gains. En conséquence, même si un État puissant était en mesure d'imposer à un État plus faible l'institutionnalisation d'une coordination inégale, l'État puissant renoncera aux gains que pourrait lui procurer pareil arrangement afin d'éviter d'être ainsi entraîné dans un processus de spécialisation grugeant son autonomie (problème de *hold-up*). Dans le structuro-réalisme de Waltz, donc, les États cherchent à maximiser à la fois leur puissance et leur indépendance, mais ils ne peuvent laisser la quête de puissance l'emporter sur la quête d'indépendance : « They cannot let power (...) become the end they pursue ». (Waltz 1979, 126)

En raison de ces deux logiques, l'investissement des États, y compris les grandes puissances, dans les institutions internationales est trop marginal pour être l'objet d'un effort de théorisation. Aussi Waltz considère-t-il la gestion des problèmes qui, malgré tout, « require the concerted efforts of a number of nations » (Waltz 1979, 209), comme la dernière en importance des trois tâches du management des affaires internationales, après celles concernant la gestion des équilibres et la préservation de la paix (Waltz 1979, 199). Il peut concéder que, lorsque les conditions favorables sont en place; c'est-à-dire lorsque les superpuissances bénéficient d'une telle supériorité qu'elles voient se relâcher leur sensibilité aux écarts de gains, un certain niveau de coordination est envisageable (Waltz 1979, 195). Mais dans ce cas, l'entreprise institutionnelle sera essentiellement le fait de la superpuissance qui seule peut prendre à sa charge les coûts de la coordination (Waltz 1979, 210). Donc, dans la perspective de Waltz, les puissances autres que la superpuissance jouent un rôle marginal dans le management des institutions internationales, lequel représente déjà une activité tertiaire de la politique internationale. Il n'y a donc vraiment pas là matière à théoriser.

Ainsi, les deux pôles de l'axe « néo-néo » mettent de l'avant des raisonnements qui interdisent de penser ensemble la puissance et les institutions, sauf dans le cas bien spécifique des situations apparentées à l'exercice de la coordination hégémonique. Poser, dans ce contexte, la question d'un rôle pour les grandes puissances non-hégémoniques au sein des institutions n'a tout simplement pas de sens.

### ***B ) Le réalisme traditionnel et l'ordre hégémonique***

Contrairement au structuro-réalisme et au réalisme offensif—qui rejette carrément l'idée qu'il faille même se soucier des institutions dans l'analyse des relations internationales (Mearsheimer 1994/1995)—, le réalisme « traditionnel » offre un éventail de réflexions sur les rapports entre les grandes puissances et les institutions internationales (Voir, par exemple : Carr 1946; Morgenthau 1985; Snyder 1991; Gilpin 1981 et 1987, Schweler 1994; Schweller et Priess 1997). Pour le réalisme traditionnel, les institutions internationales permettent de stabiliser un ensemble de règles du jeu qui correspondent aux intérêts des États dominants. Mis à part le cas particulier de la puissance hégémonique, cependant, nous verrons que le réalisme traditionnel peine à théoriser les préférences institutionnelles des grandes puissances.

Dans la version pure de la théorie de la stabilité hégémonique, on attend des grandes puissances non-hégémoniques qu'elles se tiennent tout simplement en retrait de l'offre institutionnelle globale. L'infrastructure institutionnelle est considérée comme un bien public que *seule* la puissance hégémonique peut se permettre de pourvoir et la stratégie dominante des États secondaires est dès lors essentiellement de resquiller. Si on adopte la conception « bienveillante » de l'hégémonie proposée par Kindleberger (1986), l'hégémon assume seul l'ensemble des coûts du bien public et les puissances secondaires ont avantage à accepter passivement l'ordre qui leur est proposé jusqu'à ce que la puissance hégémonique épuise sa puissance relative en assumant une part disproportionnée des coûts de la coopération. Cela est particulièrement vrai pour les puissances émergentes puisque leur ascendance même constitue une confirmation du bénéfice qu'elles retirent, presque par inadvertance, d'un *statu quo* qu'elles ne voudront pas, en toute rationalité, remettre en question. Il n'y a donc pas de possibilité ici de penser un rôle institutionnel *actif* pour les puissances secondaires : à moins de changer de statut pour devenir elle-même une nouvelle puissance hégémonique, la grande puissance non-hégémonique doit accepter l'offre institutionnelle tout en maintenant au minimum ses coûts de participation.

Si l'on adopte la conception « coercitive » de l'hégémonie, proposée par Gilpin (1981), l'hégémon est en mesure de forcer les États secondaires à assumer au moins une partie des coûts de maintenance du système et ceux-ci auront un incitatif à provoquer un changement de leadership hégémonique dès que le coût d'un renversement (guerre hégémonique) sera inférieur au tribut qu'ils doivent payer pour maintenir le *statu quo*. La conception de Gilpin est donc davantage dynamique puisque la puissance secondaire a intérêt à précipiter un renversement de l'ordre institutionnel. Mais cette activité est portée en-dehors du cadre institutionnel, dans le domaine des relations directes d'État à État. Au sein des institutions, la conception coercitive de l'hégémonie suppose, tout au plus, que, tant que le point de rupture n'est pas atteint, les puissances secondaires chercheront non seulement à limiter leur participation, mais en plus à *résister* aux efforts déployés par l'hégémon pour les mettre à contribution. C'est d'une certaine manière cette possibilité qu'ont tenté d'explorer les promoteurs du concept de « *soft balancing* » lorsqu'ils ont fait l'hypothèse que, dans un système glissant de l'unipolarité à la multipolarité, les puissances secondaires pourront

pratiquer une diplomatie de l'empêchement (« *entangling diplomacy* ») : sans remettre en question les institutions de l'ordre dominant, les utiliser pour ralentir et limiter la capacité d'action de la puissance hégémonique (Pape 2005)<sup>3</sup>.

Malgré cette importante nuance, dans les deux conceptions de la stabilité hégémonique, les grandes puissances non-hégémoniques bénéficient tout de même du bien institutionnel commun constitué par l'ordre hégémonique sans avoir à y prendre de part *active*. Dit autrement, l'offre institutionnelle n'est pas le produit d'une action collective à laquelle les grandes puissances peuvent contribuer, puisque la théorie demeure en définitive fondée sur une incapacité Olsonienne absolue pour les États de générer des biens institutionnels par la coordination décentralisée.

Certains réalistes traditionnels n'acceptent qu'en partie la théorie de la stabilité hégémonique et considèrent qu'en situation multipolaire, l'ordre institutionnel peut être assuré par une ou plusieurs coalitions de grandes puissances. C'est le cas des tenants du réalisme néo-classique, qui considéreront, eux, que des institutions soutenues par des collusions de grandes puissances sont possibles dans la mesure où l'ensemble des grandes puissances peuvent être considérées comme « satisfaites » de l'ordre dominant :

When there is an even distribution of power among the multiple poles (each holds an approximately equal percentage share of systemic capabilities) and their growth rates are not widely uneven, the system is unlikely to experience polarization into rival camps for the purpose of managing dangerous imbalances of power. As long as no alliance handicaps exist, such a balanced and stable multipolar system is fertile ground for the development of systemwide international regimes that define the norms and codes governing interstate relations and offer membership to all the Great Powers (...). Conversely, when there are large imbalances of power among the poles or vastly uneven growth rates, the system will be characterized by a high level of polarization and concern over relative gains and losses, both of which exacerbate the security dilemma and rule out any attempt to construct systemwide institutional orders. (Schweller et Priess 1997 : 21-22)

Dans le langage du réalisme néo-classique, donc, les grandes puissances non-hégémoniques aligneront leurs préférences institutionnelles sur leur « type » : révisionniste ou « *status quo seeker* ». La théorie, cependant, n'offre pas d'autres manières de caractériser les choix des grandes puissances qu'en termes, très généraux, de degrés d'institutionnalisation (Schweller et Priess 1997 : 15). Ainsi, on anticipe que des grandes puissances relativement satisfaites du *statu quo* seront en mesure de coordonner leurs efforts afin de maintenir en place des régimes dotés d'un niveau d'institutionnalisation moyen ou élevé. Au-delà, la théorie ne dit rien sur la forme particulière des préférences et de la coordination. Ce qui signifie que rien ne distinguera fondamentalement un ordre institutionnel hégémonique d'un ordre institutionnel multipolaire, si ce n'est, peut-être, le simple degré d'institutionnalisation. De la même manière, rien ne permet d'anticiper une variation dans les préférences institutionnelles des

---

<sup>3</sup>. La thèse du *soft-balancing* a fait long feu au sein de la mouvance réaliste (Brooks et Wohlforth, 2005; Lieber et Alexander, 2005). Une des critiques qui lui ont été adressées porte justement sur la liberté qu'elle prend avec la théorie réaliste traditionnelle des institutions: «since the most powerful state exercises the most control in these institutions, it is unreasonable to expect that their rules and procedures can be used to shackle and restrain the world's most powerful state» (Lieber et Alexander 200, 126).

grandes puissances, sauf dans le cas où elles basculent vers le type « révisionniste » et cherchent à briser l'ordre institutionnel en place.

Notons que les réalistes (Voir : Gowa 1994; Lake 1993) ont trouvé appui dans leur défense de la possibilité d'une gestion de l'ordre institutionnel par une coalition de grandes puissances non-hégémoniques chez Duncan Snidal (1985), un auteur de la mouvance libérale. Selon Snidal, le rejet par la théorie de la stabilité hégémonique de toute possibilité d'action collective de la part des États secondaires n'est pas justifié puisque sous certaines conditions un groupe restreint d'États puissants, un « *k-group* » pour reprendre l'expression de Thomas Schelling (1980), peuvent assumer un bien public. Ces États doivent cumuler entre eux suffisamment de puissance pour bénéficier du bien public institutionnel même s'ils doivent à eux seuls en absorber l'ensemble des coûts et être suffisamment peu nombreux pour qu'un mécanisme de surveillance et de réciprocité leur permette de surmonter le problème de la défection. Cette version amendée de la théorie permet d'envisager qu'une ou deux grandes puissances se joignent à une puissance hégémonique en déclin pour former un « groupe k » dans la mesure où elles auraient un avantage à maintenir l'offre institutionnelle (Snidal 1985, 604-612). Cela ouvre une possibilité d'action *non pas passive, mais active*, pour certaines puissances non-hégémoniques. Cependant, comme l'a souligné Lake (1993, 478), cette possibilité n'a pas été davantage explorée par le réalisme tant sur le plan théorique qu'empirique.

Dans l'ensemble, le réalisme traditionnel, c'est-à-dire le réalisme pré-waltzien et celui de ceux qui s'en réclament encore aujourd'hui, a été fortement influencé par la théorie de la stabilité hégémonique. Selon cette théorie, les institutions internationales ont les caractéristiques essentielles d'un bien public et, pour cette raison, leur offre est limitée par le problème de l'action collective. Seule une puissance hégémonique est donc en mesure d'offrir un ordre institutionnel international et les grandes puissances non-hégémoniques, même si elles profitent de cet ordre, sont découragées de s'y investir. Certains auteurs ont bien cherché à assoir la possibilité, sous des conjonctures bien précises, d'une offre institutionnelle en contexte multipolaire; produite, donc, par la coordination de quelques grandes puissances plutôt que par la seule puissance hégémonique. Cette avenue théorique demeure cependant sous-développée et elle ne permet pas, par exemple, de dire si, et si oui en quoi, les préférences institutionnelles des grandes puissances non-hégémoniques seraient différentes de celles d'une puissance hégémonique. Ou de dire si, et si oui en quoi, l'ordre institutionnel multipolaire ainsi produit différerait d'un ordre hégémonique.

### **C) *Le néo-réalisme modifié : puissances secondaires et flexibilité institutionnelle***

Le terme « néo-réalisme modifié » est utilisé pour désigner un ensemble de contributions ayant cherché à étendre la portée du structuro-réalisme à l'étude des institutions<sup>4</sup>. Dans cette section, nous nous arrêtons sur trois de ces contributions, celles de Joseph Grieco, de Randall Stone et de Lloyd Gruber, qui ont en commun d'assigner aux États des préférences institutionnelles en fonction de leur position dans la hiérarchie de la puissance.

Comme nous l'avons vu, la théorie réaliste de la stabilité hégémonique assigne un rôle aux puissances de second ordre dans la constitution des arrangements institutionnels, mais ce rôle se limite généralement à choisir lequel des ordres hégémoniques en compétition, le dominant ou l'émergent, bénéficiera de son appui. À moins de s'affirmer elle-même comme hégémon

---

<sup>4</sup>. Pour un état de la question très récent, voir Steinberg 2013.



de rechange (et donc changer de statut), une puissance secondaire n'a pas, selon cette approche, à contribuer de manière significative à l'offre institutionnelle. Ce cadre apparaît trop rigide à Joseph Grieco, qui proposera dans les années 1990 une série d'amendements à la théorie réaliste. Dans un premier temps, Grieco développe l'hypothèse du « relative disparity shift », qui peut être conçue comme une adaptation de la thèse de la relativité des gains et selon laquelle les États secondaires peuvent, dans certaines circonstances, abandonner leur résistance et choisir de participer de manière constructive aux efforts d'institutionnalisation de la puissance hégémonique. Ainsi, des puissances secondaires placées sur une trajectoire de puissance relative ascendante résisteront aux tentatives de la puissance dominante d'institutionnaliser les relations entre États sur la base d'un rapport de force existant. Mais ces mêmes puissances, peuvent être intéressées par les gains absolus de la coopération s'ils perçoivent leur trajectoire de puissance relative par rapport à la puissance hégémonique comme descendante ou neutre (Grieco 1997). Dans un deuxième temps, inspiré par Hirschman (1970), Grieco suggère que lorsque pareilles conditions favorables apparaissent, les puissances secondaires négocieront leur appui aux projets de la puissance dominante en échange de certaines caractéristiques institutionnelles qu'il appelle « *effective voice opportunities* » et qu'il décrit comme des « institutional characteristics whereby the views of partners (including relatively weaker partners) are not just expressed but reliably have a material impact on the operations of the collaborative arrangement. » (Grieco 1996, 288). Ce serait cette dynamique qui expliquerait, notamment, les différences institutionnelles régionales entre l'Europe, l'Asie et les Amériques, en particulier en ce qui concerne les niveaux de délégation.

La théorie réaliste modifiée de Grieco est une des rares théories ayant cherché à assigner aux grandes puissances non-hégémoniques un rôle constructif dans la mise en place des institutions internationales. Non seulement Grieco établit-il les conditions sous lesquelles les puissances secondaires peuvent échapper à l'alternative « résistance contre-hégémonique »/« adhésion passive » dans laquelle les confinent les théories réalistes classiques, mais il fait une série de prédictions quant aux revendications que celles-ci feront valoir quant au design des institutions qu'elles contribueront à mettre en place.

Comme Grieco, Gruber (2000) établit un lien entre la participation des puissances de second ordre aux institutions internationales et la création, au sein de ces institutions de mécanismes de prise de décision collective. Mais il arrive à cette conclusion à partir d'un raisonnement quelque peu différent. D'abord, contrairement à Grieco, Gruber conteste l'idée libérale selon laquelle les institutions internationales s'expliquent par les gains mutuels que *tous* les États participant aux arrangements institutionnels retirent de la coordination de leurs actions. Il n'y a pas selon lui nécessité de gains mutuels pour qu'il y ait institutionnalisation de la coordination et il suggère que, dans les faits, rares sont les arrangements institutionnels significatifs qui ne soient conçus à l'avantage d'une minorité d'États plus puissants. La théorie de Gruber distingue ainsi clairement entre deux types d'États, même si l'appartenance d'un même État à l'une ou l'autre des deux catégories pourra varier d'un régime à l'autre.

Dans une première catégorie, on retrouve les États instigateurs (*prime-movers*) qui ont la puissance requise pour altérer le *statu quo* coopératif à leur avantage, sans la collaboration d'autrui (« *go-it-alone* » *power*). Ces États peuvent agir seuls, un peu à la manière d'une puissance hégémonique—mais sans nécessairement en être une—en prenant des mesures unilatérales qui forceront leurs partenaires à revoir l'intérêt qu'ils ont à coopérer au profit de l'instigateur. La théorie de Gruber insiste cependant sur la possibilité qu'ont les États instigateurs d'agir en petits groupes, en coalitions instigatrices (*enacting coalitions*)

composées de quelques États, qui non seulement bénéficient mutuellement d'une première coopération exclusive, mais bénéficient aussi des concessions qu'il sera possible d'obtenir de la part d'États plus faibles qui devront négocier leur intégration par la suite. Ces États plus faibles appartiennent à la seconde catégorie, celle des « perdants ». Ceux-ci sont cooptés au sein des régimes à des conditions qu'ils n'ont pas le choix d'accepter, même si elles constituent une détérioration de leur utilité en comparaison de ce qu'ils auraient pu obtenir s'ils avaient pu exercer un veto dans la négociation de l'arrangement initial.

Le modèle de Gruber suppose donc que le système international est composé de deux catégories d'États, dont une, celle de ce que nous pourrions appeler les « grandes puissances institutionnelles » a la capacité de forcer la création d'institutions. Les États de cette catégorie forgent véritablement l'infrastructure institutionnelle globale en occupant le centre des cercles concentriques à partir desquels les régimes prennent forme. C'est leur action qui en détermine tant la portée que le design. Les États puissants peuvent négocier des accords mutuellement avantageux avec un sous-groupe d'alliés, ce faisant ils altèrent un *statu quo* favorable à des États plus faibles, ces États sont ensuite pour ainsi dire forcés de se joindre au premier groupe à des conditions favorables par rapport au nouveau *statu quo* altéré, mais défavorable par rapport au véritable *statu quo*, celui qui existait avant que le premier groupe d'États, la coalition des gagnants, ne fasse le premier geste.

La présence de perdants au sein des institutions internationales fait en sorte que celles-ci reposent sur des équilibres instables. Même au sein de la coalition instigatrice, la répartition de la puissance, et des gains de la coopération, n'est pas équitablement distribuée. Selon Gruber, dans le premier mouvement de coordination entre instigateurs, certains États auront dû accepter un arrangement qui aura été arraché suite à un usage unilatéral par le plus puissant d'entre eux, de son « go-it-alone power » ou du moins un arrangement qui, sans être nettement défavorable, demeure *relativement* inégal. Il y a donc, *au sein de la coalition* un problème de distribution relative des gains à plusieurs titres semblable à celui identifié par Grieco. À partir d'ici, Gruber développe d'ailleurs un raisonnement similaire à celui proposé par la théorie des opportunités de voix de Grieco, mais auquel s'ajoute une dimension de politique intérieure : l'arrangement initial court toujours le risque d'être remis en question par certains membres de la coalition instigatrice, surtout si un changement à la tête de l'un de ces États provoque un nouveau calcul de la rentabilité de l'arrangement pour les clientèles du nouveau gouvernement (Gruber 2000, 84 et suiv.). La création de structures de gouvernance chargées du management de l'arrangement serait une réponse à ce problème :

By delegating decision-making responsibilities to a set of mediating governance structures, the enacting coalition reduces the burden of participation in its new regime, thus ensuring (it hopes) that the regime will continue to operate long after the power held by the coalition's individual members has waned or been usurped by internal challengers. To entrench the new cooperative status quo, the winners are actually better off providing their domestic successors some means of influencing—presumably to their own advantage—the original terms of cooperation. (Gruber 2000, 84)

La création d'institutions munies de mécanismes de flexibilité encourage les nouveaux gouvernements au sein de la coalition instigatrice à chercher une solution négociée à leur revendication plutôt que de choisir la défection en même temps qu'elle accroît les coûts de pareille défection. Ensuite, les États de la coalition devront ouvrir le régime à la participation des perdants sans que ceux-ci puissent utiliser les mécanismes de gouvernance pour

véritablement remettre en question les bases de l'arrangement, ce qu'ils feront, par exemple, en imposant des coûts de participation élevés. (Gruber 2000, 87-90) C'est en ce sens que les États plus puissants, dans la théorie de Gruber, jouent un rôle clé dans la génération à la fois de *l'étendue* de l'offre institutionnelle et de sa *forme* spécifique.

Pour notre propos, nous retiendrons deux choses de cette lecture rapide de Gruber. D'abord que sa théorie permet de distinguer une classe restreinte d'États capables, en raison de leur capacité d'altérer unilatéralement la structure des gains de la coopération, d'instiguer des régimes internationaux. Ainsi, elle permet à tout le moins de fonder en théorie la possibilité d'un rôle spécifique pour les grandes puissances non-hégémoniques dans l'édification de l'infrastructure institutionnelle globale. Ensuite, la théorie suggère des pistes pour décrire un comportement type qui nous permettrait de dire si un État se comporte effectivement en « grande puissance institutionnelle ». La grande puissance manifesterait ainsi son statut par sa présence au centre de dispositifs, mis en place par des « coalitions instigatrices », capables d'abord d'exclure des États plus faibles lors de la mise en place de noyaux de coordination institutionnalisés, d'ainsi altérer le *statu quo* pour ces États devenus « perdants », puis d'intégrer ces États perdants par vagues successives à des conditions inférieures au *statu quo ante*. Notons, que cette description possède des affinités évidentes avec la théorie microéconomique des cycles de vie institutionnels, laquelle octroie un rôle clé à un groupe d'agents puissants capables de se coaliser pour ensuite « généraliser » à d'autres son ordre collectif préférentiel (Brousseau et Raynaud 2011).

Dans la théorie de Randall Stone, les institutions internationales sont un lieu de rencontre stratégique entre deux types d'États. Les États meneurs (*leading states*) se distinguent des autres par la puissance structurelle qu'ils tirent de la disponibilité d'options de rechange attrayantes et du fait qu'une partie significative des externalités positives que désirent les autres partenaires est générée par leur simple participation. (Stone 2011, 33) Cette puissance leur permet de négocier un statut particulier, informel mais bien réel, au sein du régime, en vertu duquel eux seuls peuvent opérer des « sorties partielles » de l'organisation. (Stone 2011, 35) Bien que le modèle original développé par Stone ne compte qu'un seul État meneur, une intéressante extension du modèle, qu'il appliquera aux cas du GATT/OMC et de l'Union Européenne, permet de théoriser la possibilité d'une institution comptant plusieurs États meneurs (Stone 2011, 41-46). Les États meneurs de la théorie de Stone ne sont donc pas seulement des puissances hégémoniques.

Dans un régime organisé autour d'une seule grande puissance, celle-ci ne consentira à être soumise à un ensemble de règles formelles que dans la mesure où, dans des situations où ses intérêts sont lourdement mis en cause, ces règles formelles seront temporairement suspendues au profit de procédures informelles donnant à l'état meneur un contrôle effectif sur l'organisation. Ce compromis sera accepté par les États plus faibles comme un prix à payer pour l'engagement de la grande puissance et pour son acceptation des règles formelles en temps normaux. Bien que ce mécanisme de « délégation contingente » soit informel, les États choisiront un design institutionnel formel qui favorisera sa mise en application. Ainsi, selon Stone, une organisation internationale au sein de laquelle une importante délégation de pouvoir est accordée à un secrétariat ou autre type d'autorité exécutive, facilitera une capture contingente. Par exemple, Stone observe que lors de crises financières, il est assez facile pour les États-Unis d'exercer une ascendance directe sur le Bureau exécutif et la bureaucratie du FMI avec l'accord tacite des autres États. Ce genre de capture serait beaucoup plus difficile à opérer si le rapport entre autorité exécutive et autorité législative au sein du FMI était

équilibré différemment, à la faveur du Conseil des gouverneurs par exemple (Stone 2011. Voir aussi Sgard 2012).

Dans un régime plus décentralisé du point de vue de la distribution de la puissance, la possibilité pour plusieurs États d'être tentés par une « sortie partielle » crée un problème de coordination et, plus le nombre de ces États est élevé, plus chacun aura avantage à limiter pour tous les opportunités de recours à l'informalité au sein du régime. Cela se traduit, selon Stone par un renversement d'équilibre entre délégation exécutive et délégation législative au profit de la seconde, plus difficile à manipuler (Stone 2011, 208). Si le régime compte un nombre restreint de grandes puissances, la capture informelle se fait au niveau des organes législatifs (cas des rondes de négociation du GATT/OMC) (Stone 2011, 80-103); si le régime compte un grand nombre de grandes puissances, même les organes législatifs se formalisent.

La théorie de Stone octroie donc un rôle précis aux États les plus puissants dans l'explication des formes institutionnelles de la coopération internationale. Elle permet d'associer ces États à la mise en place et au fonctionnement de mécanismes informels de gouvernance, mécanismes informels qui seront eux-mêmes soutenus par des mécanismes formels comme la délégation de fonctions exécutives (dans les régimes fortement centralisés) ou la délégation d'autorité législative (dans les régimes moyennement centralisés). Cette relation est cependant contingente et, par exemple, une augmentation du nombre de grandes puissances au sein d'une institution peut avoir pour effet de restreindre plutôt que d'étendre le recours à la gouvernance informelle.

Les trois contributions au néoréalisme modifié que nous avons passées en revue convergent essentiellement sur un point : la présence de grandes puissances non-hégémoniques altèrent la *forme* des institutions internationales. Elles sont en effet capables d'obtenir de la puissance dominante, en échange de leur adhésion aux arrangements institutionnels, des mécanismes formels de gestion *ex post* de ces arrangements. Dans les régimes où une puissance domine nettement les autres, selon Stone, les grandes puissances devront en retour accepter qu'en certaines circonstances, ces mécanismes formels soient supplantés par des mécanismes informels. L'une des trois contributions, celle de Gruber, nous mène cependant plus loin : en tant que membre de « coalitions instigatrices », les grandes puissances pèsent non seulement sur la *forme*, mais aussi sur l'*offre* institutionnelle elle-même. Elles sont capables de forcer des États moins puissants à joindre des institutions qui ne rencontrent pas leurs intérêts originaux et, en ce sens, elles participent à l'édification de l'ordre institutionnel international.

#### **D) Théories réalistes de la prolifération : conflictualiser la coopération**

Toutes les approches recensées jusqu'à maintenant conçoivent l'ordre institutionnel international comme un ensemble relativement cohérent et efficient. Cela semble naturel, puisque l'ordre international tient son utilité, selon les différentes théories, de cette cohérence. L'ordre hégémonique réaliste tient sa cohérence de l'intérêt de la puissance dominante. Si cet ordre est contesté, il le sera de l'extérieur et non de l'intérieur des institutions. Sauf, de manière limitée, dans l'hypothèse—encore contestée d'ailleurs—du « soft-balancing » (Pape 2005; Paul 2005), les réalistes ne se sont pas penchés sur la possibilité pour une grande puissance d'utiliser les institutions internationales pour miner *de l'intérieur* l'ordre hégémonique en le rendant incohérent et inefficient. En fait, comme nous l'avons vu plus haut, cette possibilité n'est tout simplement pas permise par la théorie standard de la stabilité hégémonique puisqu'un État portant atteinte à l'efficacité des institutions internationales porterait atteinte à son propre intérêt. L'ordre fonctionnaliste théorisé par l'institutionnalisme

libéral, de son côté, tient sa cohérence de l'intérêt mutuel qu'ont les États d'économiser des coûts de transaction en rationalisant et en densifiant leurs interactions. Il serait illogique, donc, que certains d'entre eux cherchent, en même temps, à dupliquer certaines institutions, à complexifier des règles, ou à mettre des normes en compétition les unes avec les autres. Dans la théorie libérale des régimes, les institutions internationales sont des *solutions* aux conflits d'intérêts, elles n'en sont pas les *véhicules*. La stratégie naturelle de l'État insatisfait est le *bargaining*, et, éventuellement, la défection. Ce ne peut être l'affrontement à coup d'institutions.

Depuis quelques années, un ensemble de contributions remettent en question cette manière de voir et soulignent le caractère fragmenté, chaotique et brouillon de l'ordre institutionnel international (Benvenisti et Downs 2007). Cette nouvelle perspective permet de concevoir les institutions d'avantages comme des lieux et des véhicules d'affrontement entre grandes puissances. Pour plusieurs, ces contributions participent d'un débat sur le sens à donner à la « prolifération » des institutions internationales. Alors que les auteurs de la mouvance libérale ont tendance à considérer cette prolifération comme un mouvement, chaotique mais bien réel, vers une institutionnalisation, voire une légalisation, grandissante des relations interétatiques (Keohane et Victor 2011), d'autres se demandent si elle n'est pas plutôt la manifestation d'une conflictualisation de l'ordre institutionnel :

Some scholars even suggest that rising levels of complexity and overlap may reflect a deliberate strategy to create new institutional options and rules and undermine existing ones (...). If true, this raises very interesting puzzles. The guiding assumption in the pioneering work on regimes was that states created regimes to reduce the transaction costs of cooperation and to create focal points that promote agreement. Institutionalization, as a result, channels decisions and over time restricts freedom of actions, thus promoting stable cooperation.

By contrast, a multiplicity of institutions in a given issue area can enlarge choice and latitude, allowing states to promote multiple and even contradictory tracks. This is likely to be especially true for those states with the resources and bureaucratic capacity to operate effectively across multiple forums. Consequently, the existence of overlap and inconsistency may be broadly beneficial for the most powerful states, and may even reflect an intention to *raise* transaction costs, not to lower them. (Raustiala 2013 : 309-310)

Pour certains auteurs, les grandes puissances ont intérêt à déployer *ensemble* des stratégies de fragmentation leur permettant de maintenir un rapport de force favorable par rapport aux États plus faibles en compliquant la coordination de ces derniers (Benvenisti et Downs 2007). Ainsi, les grandes puissances auraient des préférences institutionnelles distinctes et on doit donc s'attendre à ce qu'un État accédant au statut de grande puissance adopte ce nouveau comportement stratégique. Par exemple, Benvenisti et Downs anticipent que les grandes puissances vont se coordonner entre elles pour déployer au moins quatre stratégies de fragmentation : (1) elles favoriseront la mise en place de plusieurs régimes sectoriels à mandats limités plutôt que la création d'un nombre limité de régimes à larges mandats; (2) elles privilégieront la négociation de « detailed agreements in one-time multilateral settings, with little prospect that they will be renegotiated or significantly amended in the near future »; (3) elles minimiseront la délégation d'autorités à des corps internationaux exécutifs, administratifs, ou judiciaires; et (4) dans l'éventualité où les stratégies précédentes ne

réussiraient pas à prévenir la capture d'une institution au profit des plus faibles, les grandes puissances peuvent toujours opter pour la sortie ou choisir de déplacer le lieu de la coopération vers une organisation concurrente (Benvenisti et Downs 2007 : 610-619). Il est à noter que l'ensemble de ces stratégies sont d'une certaine manière *négligentes*. Ici, Benvenisti et Downs ne nous informent pas tant sur la façon dont les grandes puissances *contribuent* à l'édification d'institutions, mais plutôt sur les efforts qu'elles déploient afin d'en *restreindre* l'usage et les bénéfices pour les États moins puissants.

D'autres auteurs suggèrent plutôt que la stratégie de la fragmentation ne sera dominante pour les grandes puissances que sous certaines conditions. Par exemple, Drezner (2007)—lorsqu'il analyse les régimes réglementaires—, comme Pollack et Shaffer (2010 et 2013 )—lorsqu'ils étudient les interactions entre *hard law* et *soft law*—, estiment que lorsqu'une politique commune rejoint plus ou moins les intérêts de l'ensemble des grandes puissances, celles-ci privilégieront des solutions institutionnelles cohérentes, conformes à ce que prédit la théorie des régimes (Shaffer et Pollack 2010, 765; Drezner 2007, 32-59). Ce sera d'autant plus vrai, selon Drezner, si en plus la politique commune convient aux autres États plus faibles (Tableau 1).

**Tableau 1**  
**La typologie explicative des formes de la coordination réglementaire de Drezner**

		Divergence of preferences between great powers/developing states	
		<b>High conflict</b>	<b>Low conflict</b>
Divergence of preferences among great powers	<b>High conflict</b>	Sham standards	Rival standards
	<b>Low conflict</b>	Club standards	Hammonized standards

Soure : Drezner 2007, 72

Cependant, lorsque les grandes puissances ont des intérêts divergents et défendent des choix politiques différents, elles déploieront une stratégie de fragmentation non pas *coordonnée*, comme chez Raustiala ou Benvenisti et Downs, mais *conflictuelle*; visant cette fois non pas tant à contenir l'usage que les États moins puissants font des institutions, mais les bénéfices qu'en retirent d'autres grandes puissances. Shaffer et Pollack décrivent cette stratégie comme une mise en concurrence ou en compétition à la fois des normes et des organisations :

If agreement among powerful states is a necessary condition for successful cooperation, then intense distributive conflict among them is likely to inhibit such cooperation, providing incentives for them to either forum shop among existing international institutions or create new institutions that are more favorable to their substantive interests. This proliferation of overlapping and incompatible regimes, in turn, creates the conditions for hard and soft law to interact as antagonists. (Shaffer et Pollack 2010, 767-768)

Une grande puissance va donc chercher à affaiblir, en pratiquant le *forum shifting*, les institutions au sein desquelles sont développées des politiques qui ne rencontrent pas ses

intérêts; elle va établir et renforcer, en cooptant des États plus faibles, des institutions qui lui conviennent davantage; elle va utiliser les ressources de la *soft law* pour miner la légitimité et contenir l'interprétation des règles de *hard law* qui ne la satisfont pas; et elle va utiliser la *hard law* pour contester et limiter la portée des règles de *soft law* dont le développement menace ses intérêts (Drezner 2007, 76-81; Shaffer et Pollack 2010, 767-773; Shaffer et Pollack 2011, 1208-1239). Ce faisant, les grandes puissances participent à l'édification de l'infrastructure institutionnelle internationale, mais il s'agira d'une infrastructure conflictuelle, plutôt que cohérente, et beaucoup plus faible que ce que laisse imaginer la théorie des régimes. Un débat persiste sur la question de savoir si le recours à de telles stratégies conflictuelles est aussi envisageable pour les États moins puissants (Shaffer et Pollack 2010, 782-784). Il est clair cependant que seuls des États disposant de moyens importants et capables de faire valoir des options de sorties crédibles peuvent pratiquer le *forum shifting* et assumer les coûts de transaction liés à une stratégie institutionnelle conflictuelle.

Bien qu'elles soient toujours en construction, les théories de la prolifération ou de la complexité suggèrent donc qu'il est possible d'isoler un ensemble de capacités grâce auxquelles les grandes puissances, et seulement elles, peuvent peser sur la trajectoire institutionnelle des régimes. Ces théories demeurent cependant encore très vagues et, au-delà de généralités sur la convergence/divergence d'intérêts entre grandes puissances, elles n'identifient pas réellement les facteurs qui poussent un État à opter pour l'une ou l'autre des stratégies de « conflictualisation de la coopération » qu'elles décrivent.

### **Conclusion**

Il est difficile de réfléchir aux conséquences des permutations en cours au sommet de la hiérarchie des États sur la gouvernance mondiale parce que les théories des RI accordent très peu d'importance aux grandes puissances lorsqu'il s'agit d'analyser les institutions internationales. Le programme de recherche qui a dominé l'étude des régimes internationaux depuis près de trente ans, l'institutionnalisme libéral, est fondé sur un rejet de la puissance comme vecteur de la coopération entre États. Pour la théorie libérale des régimes, ce sont les bénéfices mutuels de la coordination qui permettent aux institutions d'émerger en contexte anarchique et les formes qu'elles prendront seront fonction du génie organisationnel que déploient collectivement les États pour surmonter les problèmes de coordination qu'ils rencontrent. Ces problèmes (information asymétrique, coûts de transaction, opportunisme, *hold-up*) seront les mêmes quels que soient le nombre ou l'identité des États occupant le sommet. Le néo-réalisme waltzien, pour sa part, considère que la structure du système international interdit aux États d'avoir recours aux institutions pour chercher à maximiser leur puissance. Seules les superpuissances, dans ce contexte, peuvent se permettre une activité institutionnelle qui demeurera toujours marginale. Le réalisme plus traditionnel, pour sa part demeure fort tributaire de la théorie de la stabilité hégémonique, laquelle n'octroie aux puissances non-hégémoniques qu'un rôle très limité dans la dispense d'ordre institutionnel.

Cela signifie que celui ou celle qui estime qu'il soit malgré tout, aujourd'hui, nécessaire de réfléchir au rôle que de nouvelles grandes puissances non-hégémoniques jouent ou sont appelées à jouer au sein de l'ordre institutionnel international, doit se préparer à quelques ruptures. C'est ce que laisse présager notre revue des travaux de quelques théoriciens dont les modèles ouvrent l'analyse des institutions internationales à des catégories d'États pourvus d'une puissance significative sans être des hegemons. Nous avons vu, par exemple, que les théoriciens de la mouvance du « néo-réalisme modifié » cherchent à comprendre comment les

grandes puissances peuvent, dans certaines circonstances, obtenir des concessions importantes de la part des hegemons sur le plan de la flexibilité des institutions. Pour ce faire, ils doivent cependant significativement relâcher le principe structurel waltzien selon lequel le risque de *hold-up* constitue un obstacle insurmontable à l'institutionnalisation des rapports interétatiques. Le cas de la théorie de Gruber est encore plus éloquent. Dans le modèle de Gruber, les grandes puissances font plus que négocier la forme des institutions, elles mettent leur puissance à contribution pour entraîner les États moins puissants dans des arrangements institutionnels qui les défavorisent. La théorie de Gruber est ainsi celle qui octroie le plus de poids aux grandes puissances dans la constitution de l'ordre institutionnel, mais elle doit rompre avec le principe fondateur de la théorie libérale des régimes (que ses collègues Grieco et Stone, eux, acceptent) voulant que les régimes prennent leur assise sur la mutualité des bénéfices. Ce qui permet à Gruber de concevoir les institutions carrément comme étant fondés sur des rapports de forces qu'elles contribuent à reproduire. Il en va de même pour les théoriciens de la prolifération, qui considèrent une classe de grandes puissances capables de coopérer mais aussi de s'affronter dans un grand jeu institutionnel, à coups de normes rivales, de coûts de transactions élevés et d'organisations et de traités concurrents. Ce faisant, ils rompent radicalement avec l'interprétation dominante depuis trente ans selon laquelle la raison d'être des régimes internationaux serait justement de favoriser la coopération par la densification, la détermination de points de convergence (*focal points*) et la réduction des coûts de transaction.

Il semble donc que, pour théoriser la contribution des grandes puissances émergentes à l'ordre institutionnel international, il faille ouvrir quelques boîtes de Pandore.

## Références

- Alexandroff, Alan S. et Andrew F. Cooper (dir.) (2010), *Rising States, Rising Institutions: Can the World Be Governed?*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Alter, Karen J., and Sophie Meunier (2009), «The Politics of International Regime Complexity», *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, pp. 13-24.
- Barma, Naazneen, Ely Ratner et Steven Weber (2007), «A World Without the West», *The National Interest*, vol. 90, Juillet/Août, pp. 23-30.
- Barma, Naazneen, Giacomo Chiozza, Ely Ratner et Steven Weber (2009), «A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications», *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, pp. 525-544.
- Benvenisti, Eyal et George W. Downs (2007), «The Empire's New Clothes : Political Economy and the Fragmentation of International Law», *Stanford Law Review*, Vol. 60, No. 2, pp. 595-631.
- Brooks, Stephen et William Wohlforth (2005) «Hard Times for Soft-Balancing», *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, p. 72-108
- Brousseau, Eric et Emmanuel Raynaud (2011), «Climbing the Hierarchical Ladders of Rules » : A Life-cycle Theory of Institutional Evolution », *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 79, Nos. 1-2, pp. 65-79.
- Carr, Edward H. (1946), *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. New York: Harper and Row.



- Drezner, Daniel W. (2004), *The Tragedy of the Global Institutional Commons*. Manuscrit non publié. Disponible à l'adresse <http://danieldrezner.com/research/InstitutionalProliferation.pdf>. Consulté le 2 juin 2013.
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Gilpin, Robert (1987), *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press.
- Gowa, Joanne (1994), *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton: Princeton University Press.
- Grieco, Joseph M. (1990), *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca, NY : Cornell University Press.
- Grieco, Joseph M. (1993), «Understanding the Problem of International Cooperation : The Limits of Neoliberal Institutionlism and the Future of Realist Theory», dans David A. Baldwin (dir.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York : Columbia University Press, pp. 301-338.
- Grieco, Joseph M. (1996), « State Interest and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union », dans Benjamin Frankel (dir.), *Realism : Restatement and Renewal*, Londres : Frank Cass, pp. 261-306.
- Grieco, Joseph M. (1995) «The Maastricht Treaty, Economic and Monetary Union and the neo-realist research programme», *Review of International Studies*, Vol. 21, No. 1, pp. 21-40.
- Gruber, Lloyd (2005), «Power Politics and the Institutionalization of International Relations», dans Michael Barnett et Raymond Duvall (dir.), *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 102-129.
- Gruber, Lloyd (2000), *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M. (2009), «The Power Politics of Regime Complexity: Human Rights Trade Conditionality in Europe», *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No.1, pp. 33-37.
- Harris, Jerry (2005), «Emerging hird World Powers : China, India and Brazil», *Race & Class*, Vol. 46, No. 3, pp. 7-27.
- Hirschman, Albert O. (1970) *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge : Harvard University Press.
- Hofmann, Stephanie (2009), «Overlapping Institutions in the Realm of International Security: The Case of NATO and ESDP» *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No.1, pp. 45-52.
- Humphrey, John et Dirk Messner (2006), «China and India as Emerging Global Governance Actors : Challenges for Developing and Developed Countries», *IDS Bulletin*, Vol. 37, No. 1, pp. 107-114.
- Hurrell, Andrew (2006), «Hegemony, Liberalism and Global Order : What Space for Would-be Great Powers?», *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, pp. 1-19.
- Hurrell, Andrew et Amrita Narlikar (2006), «A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations», *Global Society*, Vol. 20, pp. 415-433.

- Ikenberry, G. John (2001), *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Building of Order After Major Wars*, Princeton : Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2008), «The Rise of China and the Future of the West», *Foreign Affairs* Vol. 87, pp. 23-37.
- Jaffrelot, Christophe (dir.) (2008), *L'enjeu mondial . Les pays émergents*, Paris : Presses de Sciences Po.
- Jacques, Martin (2009), *When China Rules the World : The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York : The Penhuin Press.
- Johnston, Alastair Iain (2008), *Social States : China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton : Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (2009), «The Old IPE and the New», *Review of International Political Economy*, Vol. 16, No. 1, pp. 34-46.
- Keohane, Robert O. et David G. Victor (2011), «The Regime Complex for Climate Change », *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1, pp. 7-23.
- Kent, Ann (2007), *Beyond Compliance : China, International Organizations, and Global Security*, Palo Alto : Stanford University Press.
- Kindleberger, Charles P. (1986), *The World in Depression : 1929-1939*. Berkeley : University of California Press.
- Koremenos, Barbara, Charles Lipson et Duncan Snidal (2001), «Rational Design: Looking Back to Move Forward», *International Organization*, Vol. 55, No. 4, pp. 1051-1082.
- Krasner, Stephen D. (1991), «Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier», *World Politics*, Vol. 43, No. 3, pp. 336-366.
- Lake, David (1993), «Leadership, Hegemony, and the International Economy», *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4, pp. 459-489.
- Lawrence, Robert Z. (2006), *China and the Multilateral Trading System*, Harvard University (John F. Kenedy School of Government Research Working Papers Series, no. RWP06-045).
- Lieber, Keir A. et Gerard Alexander (2005), «Waiting for Balancing : Why the World Is Not Pushing Back», *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 109-139.
- Maliniak, Daniel, and Michael J. Tierney (2009), «The American School of IPE», *Review of International Political Economy*, Vol. 16, No. 1, pp. 6-33.
- McNamara, Kathleen R. (2009), «Of Intellectual Monocultures and the Study of IPE», *Review of International Political Economy*, Vol. 16, No. 1, pp. 72-84.
- Mearsheimer, John J. (1994/1995), «The False Promise of International Institutions. *International Security*, Vol.19, No. 3, pp. 5-49.
- Morgenthau, Hans J. (1985), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6<sup>ème</sup> édition. New York: Knopf.
- National Intelligence Council (2004), *Rising Powers: The Changing Geopolitical Landscape. Report of the National Intelligence Council's 2020 Project*, Washington, D.C.: Government Printing Office.

- Pape, Robert A. (2005), «Soft Balancing Against the United States», *International Security*, Vol. 30, No. 1 pp. 7-45.
- Paul, T.V. (2005), Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy, *International Security*, Vol. 30, No. 1, pp. 46-71.
- Raustiala, Kal (2013), « Institutional Proliferation and the International Legal Order », dans Jeffrey L. Dunoff et Mark A. Pollack (sous la dir. de), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 293-320.
- Raustiala, Kal, and David G. Victor (2004), «The Regime Complex of Plant Genetic Resources», *International Organization*, Vol. 58, No. 2, pp. 277-309.
- Roberts, Cynthia (2010), «Polity Forum: Challengers or Stakeholders? BRICs and the Liberal Order», *Polity*, Vol. 42, No. 1, Janvier, pp. 1-13.
- Schelling, Thomas C. (1980), *The Strategy of Conflict*, Cambridge : Harvard University Press.
- Schweller, Randall L. (1994), «Bandwagoning for Profit : Bringing the Revisionist State Back In», *International Security*. Vol 19, No. 1, pp. 72-107.
- Schweller, Randall L. et David Priess (1997), «A Tale of Two Realisms : Expanding the Institutions Debate. *Mearshon International Studies Review*», Vol. 41, No. 1, pp. 1-32.
- Sgard, Jérôme. 2012. The IMF Meets Private Banks: Sovereign Debt Restructuring Between 1970 and 1989. Manuscrit non publié disponible à l'adresse [[http://www.peacecenter.sciences-po.fr/cherlist/sgard/imf\\_meets.pdf](http://www.peacecenter.sciences-po.fr/cherlist/sgard/imf_meets.pdf)]. Consulté le 29 juin 2012.
- Shaffer, Gregory C. et Mark A Pollack (2010), «Hard Law vs. Soft Law: Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance», *Minnesota Law Review*, Vol. 94, No. 3, pp. 706-99.
- Snidal, Duncan (1985), «The Limits of Hegemonic Stability Theory», *International Organization*, Vol. 39, No. 4, pp. 579-614.
- Snyder, Jack. (1991), «Averting Anarchy in the New Europe», dans Sean M. Lynn-Jones et Steven E. Miller (sous la dir. de), *The Cold War and After: Prospects for Peace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Steinberg, Richard H. (2013), « Wanted—Dead or Alive : Realism in International Law » », dans Jeffrey L. Dunoff et Mark A. Pollack (sous la dir. de), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations. The State of the Art*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 293-320.
- Stone, Randall W. (2011), *Controlling Institutions. International Organizations and the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Subacchi, Paola (2008), «New Power Centres and New Power Brokers: Are they Shaping a New Economic Order?», *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, pp. 485-498.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Boston, MA: McGraw-Hill.