

ÉLÉMENTS POUR UNE SOCIOLOGIE DU CHANGEMENT DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Olivier Nay](#), [Franck Petiteville](#)

Presses de Sciences Po | « Critique internationale »

2011/4 n° 53 | pages 9 à 20

ISSN 1290-7839

ISBN 9782724632231

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2011-4-page-9.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales

par Olivier Nay et Franck Petiteville

Le « changement international » peut prendre bien des formes : reconfigurations de la puissance (fin de la bipolarité hier, affirmation des pays émergents aujourd'hui), transformations de la conflictualité (déclin de la guerre clausewitzienne, multiplication des conflits intra-étatiques et des guerres asymétriques), nouveaux défis transnationaux (réchauffement climatique, pandémies), dynamiques de la globalisation (financiarisation, migrations, Internet), nouvelles normes d'action collective (sécurité humaine, développement durable, « responsabilité de protéger »...). Le temps de l'après-guerre froide semble ainsi soumis à une intensification de changements internationaux, qui reflètent à la fois les transformations structurelles de l'économie internationale liées à la globalisation, l'érosion de la souveraineté des États, la prolifération de dynamiques transnationales et l'avènement de normes de gouvernance post-westphaliennes¹. Comment les organisations internationales se comportent-elles face à ce changement protéiforme ?

1. Pour des synthèses théoriques de ces changements, voir par exemple Ronen Palan, « Transnational Theories of Order and Change: Heterodoxy in International Relations Scholarship », *Review of International Studies*, 33 (4), 2007, p. 47-69 ; Robert O. Keohane, *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres, Routledge, 2002 ; Richard Little, John Williams (eds), *The Anarchical Society in a Globalized World*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

Selon J. March et J. Olsen, les institutions internationales constituent un « ensemble stable de pratiques et de règles » qui contribuent à la formation d'« ordres politiques internationaux »². En tant qu'institutions internationales (parmi d'autres), les organisations internationales ont donc d'abord vocation à stabiliser le système international, en normalisant le comportement des États et en réduisant l'incertitude de leurs transactions³. Plus généralement, et comme toute institution sociale, les organisations internationales constituent des univers de règles, de procédures et d'instruments, d'usages, de coutumes, de routines, de représentations, de rôles institutionnels et de configurations d'intérêts, autant de propriétés qui les prédisposent davantage à la permanence qu'au changement. En outre, les organisations internationales ont ceci de particulier que les réformes dont elles font l'objet nécessitent des marchandages intergouvernementaux complexes et que, leurs bureaucraties n'étant pas soumises à une autorité politique centralisée, elles sont susceptibles d'opposer des effets de résistance considérables aux impulsions de changement⁴. On ne s'étonnera donc pas que les organisations internationales ne dérogent pas au constat établi par J. Mahoney et K. Thelen selon lequel les travaux institutionnalistes mettent beaucoup plus souvent l'accent sur la continuité des institutions que sur leur aptitude au changement⁵. La critique de l'incapacité des organisations internationales à s'adapter à un environnement en profonde mutation est ainsi fréquente : échec des tentatives d'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU aux nouvelles puissances émergentes, inaptitude de l'Organisation au changement en règle générale⁶, « hypocrisie organisée » de réformes en trompe-l'œil⁷, incapacité de l'OMC à conclure le cycle de Doha, bureaucratisation des organisations en charge de l'aide aux pays du Sud⁸...

2. James G. March, Johan P. Olsen, « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organization*, 52 (4), 1998, p. 948.

3. Rappelons que la notion d'institution internationale, au sens le plus général, peut englober des pratiques sociales internationales comme la diplomatie, le droit international, les régimes internationaux, voire l'équilibre des puissances et même la guerre (voir Hedley Bull, *The Anarchical Society*, New York, Columbia University Press, 1977). Nous nous centrerons ici sur les institutions multilatérales intégrées dites « organisations internationales », qui se sont imposées à partir de la SDN puis développées avec l'ONU après 1945. Selon nous, ces organisations peuvent être appréhendées par la sociologie, comme le sont toutes les institutions et organisations sociales. Sur ce point, voir Virginie Tournay, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 2011, notamment p. 89-93.

4. Cheryl Shanks, Harold K. Jacobson, Jeffrey H. Kaplan, « Inertia and Change in the Constellation of International Government Organizations, 1981-1992 », *International Organization*, 50 (4), 1996, p. 593-627.

5. James Mahoney, Kathleen Thelen, « A Theory of Gradual Institutional Change », dans J. Mahoney, K. Thelen (eds), *Explaining Institutional Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 1-37.

6. Thomas G. Weiss, *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It*, Cambridge, Polity Press, 2008.

7. Michael Lipson, « Peacekeeping: Organized Hypocrisy? », *European Journal of International Relations*, 13 (1), 2007, p. 5-34.

8. Ève Foulleux, « À propos de crises mondiales... Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? », *Revue française de science politique*, 59 (4), août 2009, p. 757-782.

Pourtant, les organisations internationales n'ont en rien la permanence que semblent leur conférer leur mandat et leur statut juridique. Elles évoluent parfois par palier ou, pour reprendre une catégorie commune des théories du changement institutionnel, par « équilibre ponctué ». Elles se transforment le plus souvent de manière incrémentale, selon des processus qui ne sont pas toujours contrôlés par leurs États membres. L'analyse rétrospective de l'histoire des organisations internationales depuis l'après-guerre permet aujourd'hui de constater que celles-ci témoignent en fait d'une étonnante capacité à survivre, à évoluer et à se développer.

Toutes les contributions du dossier présenté ici ont donc pour objectif de montrer que les organisations internationales, loin de constituer des « ordres institués » marqués par l'inertie, sont des univers institutionnels ouverts et évolutifs, soumis à des dynamiques de changement qui résultent de facteurs multiples et suivent des temporalités variées. Mais surtout, elles défendent l'idée selon laquelle le changement institutionnel des organisations internationales est une condition importante de leur résilience dans le système international. C'est dans cette perspective que nous proposons ici trois idéaux types de changement affectant les organisations internationales, avant de présenter quelques pistes d'analyse de leurs dynamiques de changement institutionnel.

Quelques idéaux types du changement dans les organisations internationales

Le premier type de changement est lié aux réformes institutionnelles dont les organisations internationales font l'objet. Certes, le changement ne se confond ni ne s'épuise dans les réformes, dont rien n'indique *a priori* qu'elles soient même les formes les plus importantes du changement. On aurait tort pour autant de négliger leurs effets sur la trajectoire des institutions⁹. Les réformes institutionnelles peuvent amener à remplacer les règles existantes par de nouvelles règles ou à ajouter celles-ci à celles-là – deux types de changement que J. Mahoney et K. Thelen appellent respectivement « substitution » (*displacement*) et « empilement » (*layering*). La réforme institutionnelle par substitution est ainsi quasi permanente dans l'Union européenne, soumise tous les cinq ans en moyenne depuis l'Acte unique à un nouveau traité, qui révisé à chaque fois les bases juridiques des politiques européennes, crée de nouveaux organes, amende les procédures de décision, et donne l'impulsion à un « grand projet » (marché intérieur, monnaie unique, PESC, etc.). Dans l'ordre multilatéral, les accords de

9. Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « Ce que les réformes font aux institutions », dans Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011.

Marrakech de 1994 qui ont transformé le GATT en organisation internationale de plein exercice, appuyée sur de nouveaux accords commerciaux et sur une nouvelle architecture institutionnelle dotée d'un organe de règlement des différends judiciaire, sont également assimilables à un processus majeur de substitution. À l'ONU, l'effet du nombre des États, leur hétérogénéité et la rigidité des règles juridiques de révision de la Charte¹⁰ rendent les grandes réformes « constitutionnelles » plus difficiles. La substitution est néanmoins possible sur des réformes ciblées, comme l'ont illustré la création d'ONU Femmes en 2010, à partir de la fusion de quatre composantes onusiennes préexistantes, et le remplacement en 2006 de l'historique Commission des droits de l'homme par le nouveau Conseil des droits de l'homme, dont les modalités de désignation et de fonctionnement ont été largement révisées. À vrai dire, l'ONU est beaucoup plus coutumière des réformes graduelles sous diverses formes : accréation institutionnelle (la douzaine d'organes subsidiaires – programmes, fonds, commissions, hauts-commissariats, etc. – créés par l'Assemblée générale au fil des ans¹¹), développement de la coopération interagences sur des thèmes transversaux (genre, développement durable, etc.), multiplication des partenariats externes avec des acteurs tiers (organisations régionales, ONG, firmes multinationales), réformes managériales comme celle du Secrétariat de l'ONU opérée sous l'égide de Kofi Annan ou la création des *clusters* dans la coopération avec les ONG humanitaires, réformes administratives et budgétaires comme à ONUSIDA¹²... Prises globalement, toutes ces réformes incrémentales ont, par effet de sédimentation, considérablement densifié et transformé la morphologie organisationnelle de l'ONU depuis sa création.

Le deuxième type de changement est lié aux reconfigurations de pouvoir au sein des structures intergouvernementales des institutions internationales. Cela peut d'abord advenir lorsque des grandes puissances, en position dominante dans une institution, impulsent une réorientation du fonctionnement de celle-ci. L'exemple le plus spectaculaire a certainement été la réanimation du Conseil de sécurité de l'ONU dès lors que l'URSS de Gorbatchev à partir de 1986 puis la Russie postsoviétique ont cessé d'y pratiquer une obstruction systématique à l'encontre des initiatives américaines. Le changement de comportement de Moscou a ainsi permis de restaurer des logiques de collégialité et de vote majoritaire, de rétablir le Conseil dans ses fonctions de

10. Les articles 108 et 109 prescrivent des procédures laborieuses qui requièrent le soutien et la ratification par la majorité des 2/3 des États incluant les cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

11. CNUCED, PNUD, HCR, PNUE, PAM, UNICEF, Haut-Commissariat aux droits de l'homme...

12. Olivier Nay, « What Drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24 (4) 2011, p. 689-712.

légitimation collective du recours à la force (guerre du Golfe de 1991) et de rehausser les ambitions de l'ONU en matière de maintien de la paix après la guerre froide. Un autre scénario de reconfiguration du pouvoir au sein des institutions internationales est lié à leur dynamique d'élargissement. Les élargissements induisent non seulement des changements d'échelle et de représentativité des organisations internationales mais aussi des recompositions internes dans les (dés)équilibres intergouvernementaux. Avec la décolonisation, l'ONU a vu ainsi la majorité de son Assemblée générale glisser durablement des pays occidentaux vers les pays du Sud, entraînant le basculement « tiers-mondiste » de toute une série d'autres institutions onusiennes (ECO-SOC, commissions économiques régionales, CNUCED, etc.). Sous l'effet d'élargissements successifs, l'identité même des organisations internationales peut se trouver altérée : l'Union européenne à Vingt-Sept n'a plus que de lointains rapports avec le « club » européen que représentait la Communauté à Six. À tout le moins, ces changements d'échelle bouleversent la gouvernance des institutions : en passant de 23 États signataires du GATT en 1947 à plus de 150 États membres aujourd'hui, l'OMC se retrouve confrontée à des coalitions de pays en développement et émergents qui rendent caduc le *leadership* transatlantique de l'époque du GATT¹³. De même, au cours de l'après-guerre froide, l'OSCE et le Conseil de l'Europe sont devenus des organisations paneuropéennes surchargées (56 États à l'OSCE, 47 au Conseil de l'Europe), que le comportement de certains États membres (la Russie notamment) a exposées à des risques accrus d'inertie institutionnelle et de paralysie politique¹⁴.

La troisième forme de changement est d'ordre cognitif et normatif. Elle peut intervenir hors de toute réforme institutionnelle ou au contraire accompagner celle-ci, et conduit l'organisation à réévaluer son rapport à son environnement, *via* une inflexion des règles existantes. J. Mahoney et K. Thelen analysent ce changement d'impact des règles produites par l'institution soit en termes de « changement dérivé » (*drift*), car lié aux changements qui affectent l'environnement de l'institution, soit en termes de « conversion » (*conversion*), lorsque ce sont les modalités de mise en œuvre des règles qui changent. En tout état de cause, non seulement le changement

13. Franck Petiteville, « La mondialisation prise au piège de l'OMC », dans Josepha Laroche (dir.), *Un monde en sursis. Déclives financières, régulations politiques, exigences éthiques*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 93-107.

14. Entraves posées par le Kremlin aux missions d'observation électorale de l'OSCE lors des élections parlementaires (2007) et présidentielle (2008) en Russie, crise au sein des deux organisations provoquée par la guerre russo-géorgienne de 2008, mauvaise volonté de la Douma à entériner la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme liée au protocole 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Russie ayant été le dernier des membres du Conseil de l'Europe à ratifier, en janvier 2010, le protocole ouvert à ratification depuis 2004).

observable est cognitif et normatif, mais il produit aussi des effets pratiques en termes de changements des programmes (ou des effets des programmes) mis en œuvre par les organisations internationales. Par effets rétroactifs, ce type de changement conduit souvent les États membres de l'organisation à réinterpréter son mandat originel. *In fine*, la perception internationale du rôle joué par l'organisation s'en trouve elle aussi modifiée. Ainsi, à l'ONU, quel que soit le jugement que l'on porte sur le bilan des opérations de paix, l'évolution de celles-ci, de l'interposition classique dans des guerres de frontières aux modalités actuelles de la construction et de l'imposition de la paix dans les conflits intra-étatiques, témoigne largement de la capacité de l'Organisation à réinventer, sous des impulsions normatives successives (l'*Agenda pour la paix*, le rapport Brahimi, la « responsabilité de protéger », etc.), les règles légitimes et procédurales d'engagement des forces onusiennes dans les conflits armés. Dans d'autres registres, nombre d'activités onusiennes ont été redéployées ces vingt dernières années sur la base de nouvelles normes d'action collective générées au sein de l'Organisation (le développement humain, la sécurité humaine, le développement durable, l'égalité entre les sexes), rendant là encore assez méconnaissable l'ONU d'aujourd'hui par rapport à ce qu'elle était durant la guerre froide. On peut également resituer ce type d'évolution normative à partir de la trajectoire d'institutions spécifiques. Le HCR, par exemple, est passé depuis sa création de l'assistance juridique aux réfugiés européens à l'humanitaire opérationnel global, de la protection des réfugiés à celle des déplacés internes, du soutien à l'asile à l'incitation au rapatriement¹⁵. La Banque mondiale a progressivement délaissé la référence néolibérale au consensus de Washington au profit du « paradigme » de la lutte contre la pauvreté¹⁶. L'OTAN a dépassé son identité d'alliance militaire de la guerre froide pour se muer en organisation de sécurité flexible, globale et déterritorialisée, menant la guerre contre-insurrectionnelle et le contre-terrorisme jusqu'en Afghanistan¹⁷.

Les organisations internationales changent donc, du moins partiellement, et de diverses manières. Sur l'élucidation des causes dudit changement, les théories des relations internationales ne sont pas muettes. La perspective réaliste met l'accent sur les transformations des conditions hégémoniques de gouvernance des organisations, attribuant les changements organisationnels majeurs aux impulsions de la puissance dominante (théorie de la stabilité

15. Louise Aubin, « La sécurité humaine et l'UNHCR », dans Guillaume Devin (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

16. Jean-Pierre Cling, François Roubaud, *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 2008.

17. Alexandra de Hoop Scheffer, « Alliances militaires et sécurité collective : contradictions et convergences », dans Bertrand Badie, Guillaume Devin (dir.), *Le multilatéralisme*, Paris, La Découverte, 2007.

hégémonique) ou aux marchandages entre les puissances dominantes¹⁸. L'explication des libéraux est la préférence des États pour les solutions qui réduisent leurs coûts de transaction, autrement dit plutôt pour la réforme des institutions existantes que pour la création de nouvelles institutions¹⁹. Les constructivistes, quant à eux, identifient la création de normes, leur diffusion et leur réappropriation comme des facteurs de changement des organisations, mais soulignent aussi que les cultures organisationnelles peuvent favoriser le repli sur les schèmes cognitifs préétablis, générer de l'inertie et de la *path dependence*²⁰.

Sauf à se borner à ces approches macrosociologiques quelque peu lointaines des organisations internationales, il faut admettre que ces théories n'épuisent pas la complexité des dynamiques de changement qui caractérisent ces organisations. Il convient donc d'explorer quelques pistes de ce que peut être une sociologie du changement institutionnel dans les organisations internationales.

Pour une sociologie du changement institutionnel dans les organisations internationales

Il y a plusieurs façons d'appréhender le changement dans les organisations internationales. On peut s'intéresser certes à ce qu'elles *font* – et donc à l'évolution de leurs activités, ce qui inclut les politiques publiques au nom desquelles elles agissent –, mais aussi à ce qu'elles *sont* – c'est-à-dire à leur forme institutionnelle. Dans le premier cas, il est possible de travailler non seulement sur les changements dans l'action publique (instruments, modes opératoires, formes d'expertise, types de compétence, dispositifs de partenariat avec des acteurs), mais aussi sur la production de nouvelles idées et de normes d'action (cadres cognitifs et normatifs, paradigmes de l'action publique, valeurs et principes guidant les choix publics). Dans le second cas, on peut s'intéresser aux dispositifs organisationnels, aux règles de fonctionnement, aux pratiques de travail, aux formes de solidarité ou de concurrence dans l'organisation, aux relations entre les agents de l'institution et des intérêts « extérieurs » (nationaux, économiques, catégoriels, identitaires), à la culture des groupes ou à la production des identités professionnelles, aux savoirs associés à la vie de l'institution.

18. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2000 ; Lloyd Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

19. R. O. Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview, 1989.

20. Michael Barnett, Martha Finnemore, *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

À cet égard, une sociologie du changement dans les organisations internationales doit pouvoir dépasser deux visions largement répandues dans les études internationalistes, qui, selon nous, nuisent à la réflexion sur les institutions. En premier lieu, il faut se déprendre de la vision juridique qui réduit les organisations internationales à leur statut de personnes morales créées par des accords intergouvernementaux et dont les agents (les administrations internationales) se borneraient à agir selon les règles formelles encadrant leur activité (le mandat et les statuts de l'organisation) en appliquant les décisions prises par leurs organes directeurs. En second lieu, il faut dépasser la vision réaliste et désincarnée des organisations internationales considérées comme de simples forums de marchandages intergouvernementaux et de rivalités de puissances.

Si l'on souhaite aborder la question de façon empirique, il convient de considérer ces organisations comme des systèmes d'action concrets, comme des unités sociales composées d'individus et de chaînes d'acteurs, régulées par des normes, incarnant des valeurs et des principes, organisées selon des routines et des pratiques spécifiques, et sans cesse traversées par des dynamiques sociales où se mêlent jeux de coopération et jeux de compétition, mécanismes de solidarité et rapports de force. Cette perspective résolument ancrée dans un raisonnement de sociologie politique des organisations internationales suppose de pouvoir faire tenir ensemble trois perspectives qui nous semblent complémentaires.

Il convient d'abord de considérer ces organisations comme des entités bureaucratiques plus ou moins autonomes, capables de contrôler des ressources (matérielles, financières, humaines, techniques, cognitives) qui leur donnent une capacité d'action dans l'espace international²¹. En ce sens, elles ne sont pas de simples prolongements des États, même si leur statut d'« agent » les maintient dans une relation de dépendance à l'égard des chancelleries diplomatiques. La recherche ne peut donc se borner à l'étude des stratégies des États membres au sein de l'organisation, même selon une analyse sociologique des rapports de pouvoir de type *principals/agents*. Elle doit diversifier les échelles d'analyse, depuis les instances du siège jusqu'aux bureaux opérationnels dans les pays, en passant par les groupes de travail, commissions, *clusters*, et autres. Elle doit tenir compte des différentes catégories d'acteurs avec lesquelles les bureaucraties internationales interagissent. Elle doit surtout développer l'analyse en termes de configurations d'acteurs, plutôt que de se cantonner aux échanges entre l'organisation et les États.

En particulier, il ne faut pas y sous-estimer l'hétérogénéité des règles, la diversité des logiques d'action et les formes de compétition interne.

21. Bob Reinalda, Bertjan Verbeek (eds), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Londres, Routledge, 1998.

Nombreuses sont les études ayant montré, à l'échelle nationale ou européenne, le caractère fragmenté des espaces administratifs et l'importance que joue la conflictualité dans le fonctionnement des organisations publiques²². Plus précisément, les organisations internationales doivent être analysées comme des systèmes organisationnels complexes, composés de diverses scènes, arènes et niveaux (organes exécutifs, départements, commissions, instituts autonomes, bureaux régionaux, *clusters*, réseaux internes ou transorganisationnels, etc.). Ces différents espaces sont enchâssés les uns dans les autres, tout en étant souvent cloisonnés. Ils sont marqués par des concurrences et des tensions, mais aussi par des solidarités et des alliances, qui mettent aux prises des acteurs aux statuts divers (diplomates et délégations représentant les États, fonctionnaires, agents sous contrat, consultants et experts sollicités par l'organisation, organes syndicaux). Tous ces acteurs ont des légitimités, des statuts, des positions et des rôles qui diffèrent sensiblement. Leurs capacités d'action, leurs ressources et leurs intérêts varient. Ils suivent de surcroît des rationalités et des croyances distinctes.

Les organisations internationales sont ensuite ouvertes sur leur environnement. Elles ne peuvent donc être appréhendées comme des isolats dont on étudierait les composantes internes et les activités à partir de leur structure formelle. Les échanges permanents qu'elles entretiennent avec les réseaux diplomatiques, les administrations nationales, les bailleurs de fonds, les autres organisations internationales, les acteurs non étatiques (ONG, firmes, lobbies), les groupes producteurs d'idées (universités, médias, *think tanks*), mais aussi les populations destinataires et les acteurs opérationnels intervenant sur le terrain impliquent de saisir les échanges qui les relient à leur environnement comme un élément essentiel de leur fonctionnement interne. Leur inscription dans des ordres institutionnels plus vastes et la consolidation des dynamiques transversales avec les acteurs, réseaux et institutions formant leur « environnement » sont un sujet de recherche majeur pour comprendre, d'une part, leurs propres logiques institutionnelles, d'autre part, les mécanismes qui génèrent le changement dans l'institution²³.

22. Depuis le modèle des « anarchies organisées » proposé en 1972 par Michael D. Cohen, James G. March et Johan P. Olsen (« A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), mars 1972, p. 1-25) jusqu'aux analyses françaises en sociologie des organisations (Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 1993), la littérature scientifique n'a cessé de montrer les tensions internes et l'hétérogénéité des logiques d'action qui traversent les organisations publiques.

23. Jeffrey Pfeffer, Gerald R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row, 1978 ; Howard E. Aldrich, *Organizations and Environments*, Toronto, Prentice Hall, 1979 ; Olivier Nay, Andy Smith (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Économica, 2002.

Enfin, les organisations internationales sont le produit d'un héritage, d'une histoire qui a produit des représentations, des savoirs, des pratiques ordinaires, des routines et des rôles dont ne peuvent se défaire totalement ceux qui entrent dans l'organisation. L'un des grands défis de l'analyse est alors de repérer comment les formes d'enracinement et de consolidation des éléments symboliques et matériels qui font l'institution (son « durcissement ») s'accompagnent de réajustements, d'appropriations différenciées et d'innovations qui la font évoluer en permanence, selon des séquences de temps variables et dans des contextes institutionnels particuliers²⁴. C'est tout l'enjeu de la réflexion sur le changement institutionnel que de pouvoir montrer que la transformation des institutions est une condition de leur perpétuation.

L'analyse du changement doit donc bien définir les temporalités dans lesquelles on observe la séquence des événements conduisant au changement. Parmi les auteurs institutionnalistes, l'intérêt croissant pour la question du changement institutionnel a conduit à une réflexion sur les « cadres temporels » à partir desquels sont observées les transformations²⁵. De façon étonnante, comme le rappelle J. Campbell²⁶, ce n'est pas du côté du néoinstitutionnalisme historique que l'on trouve la réflexion la plus aboutie sur cette question, mais plutôt chez les sociologues du changement social²⁷. Il ressort notamment des réflexions de ces derniers que le choix des limites temporelles de l'analyse par le chercheur a un effet important sur le contenu des hypothèses développées. D'une manière générale, il appartient à l'observateur de bien spécifier les points d'inflexion et les événements critiques qui permettent de distinguer différents moments institutionnels. Le choix des événements les plus visibles (un conflit militaire, un accord diplomatique majeur, une crise économique internationale) ou les plus formels (une politique de réforme, un traité) et la reprise des perceptions spontanées du changement qu'ont les acteurs de l'institution peuvent conduire à ignorer certains aspects essentiels d'une transformation institutionnelle. En d'autres termes, l'analyse du changement dans les organisations internationales suppose d'étudier des séquences temporelles qui ne correspondent pas forcément avec l'adoption de politiques institutionnelles ou avec des événements critiques.

L'étude du changement dans les organisations internationales suppose donc de croiser l'analyse sociologique des espaces bureaucratiques et l'étude des échanges interinstitutionnels entre les organisations et leur environnement, dans une

24. J. Lagroye, M. Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, op. cit..

25. W. Richard Scott, *Institutions and Organizations*, 2^e édition, Thousand Oaks, Sage, 2001.

26. John Campbell, *Institutional Change and Globalization*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2004.

27. Ronald Aminzade, « Historical Sociology and Time », *Sociological Methods and Research*, 20 (4), 1992, p. 456-480 ; Andrew Abbott, *Time Matters: On Theory and Method*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

perspective diachronique permettant de reconstruire des processus de transformation institutionnelle qui mêlent indissociablement des évolutions par paliers (ou par ruptures) et des dynamiques de changement graduel. Une telle démarche implique de reconstruire empiriquement les différentes « configurations institutionnelles » enchâssées les unes dans les autres, où interviennent et se croisent à la fois les agents des organisations internationales et l'ensemble des groupes d'acteurs avec lesquels ils doivent compter pour conduire leurs activités. C'est l'analyse de la transformation des règles, des normes, des savoirs et des pratiques au sein de ces configurations qui peut permettre de comprendre non seulement les processus de changement dans leur complexité, mais aussi l'entremêlement des facteurs endogènes ou exogènes, intentionnels ou non intentionnels, matériels ou symboliques, qui génèrent le changement institutionnel. Enfin, cette étude des configurations institutionnelles dans les organisations internationales suppose de pouvoir aborder, dans une réflexion d'ensemble, cinq dimensions susceptibles de caractériser les transformations d'un ordre institutionnel : l'évolution des règlements formalisés et les processus de codification contribuant à la mise en forme juridique de l'institution (dimension régulatrice) ; la transformation des normes et les principes prescriptifs plus informels qui imposent les formes appropriées de comportement (dimension normative) ; le changement des cadres de pensée qui s'expriment dans des formes de savoirs et de connaissances partagées par les individus et les groupes vivant dans l'institution (dimension cognitive) ; les variations des représentations et des croyances intériorisées, incorporées par ces acteurs au cours des échanges répétés dans le cadre de l'institution (dimension culturelle). Il faut bien sûr ajouter à ces dimensions privilégiant l'étude des formes symboliques de l'institution (en ce qu'elles s'intéressent toutes à des dispositions idéelles, à la fois objectivées et subjectivées, partagées par tous et incorporées par chacun), la dimension matérielle de tout ordre institutionnel, étonnement délaissée par la plupart des études sur les institutions : les instruments d'action publique, les outils managériaux, les procédures techniques et financières, les objets matériels, ainsi que l'organisation des bureaux et des bâtiments qui accueillent les acteurs de l'institution²⁸.

C'est donc un regard différent qui est ici porté sur le rapport des organisations internationales au temps et à leur environnement. Inscrites dans un espace social international en perpétuelle transformation, les organisations internationales s'adaptent à leur environnement plus qu'on ne l'admet

28. Nous tenons à remercier Yves Buchet de Neuilly et Daniel Compagnon pour leurs judicieuses remarques sur une version antérieure de ce texte.

généralement. Elles lancent et expérimentent des réformes incessantes. Elles intègrent ou créent de nouvelles normes qu'elles diffusent dans le système international. Elles répondent aux impulsions de leurs États membres. Le changement qui en résulte est plus ou moins visible, plus ou moins rapide ; il est d'ordre institutionnel, régulateur, normatif, cognitif ou matériel. Pour en prendre toute la mesure et en saisir toutes les modalités, la sociologie des organisations internationales a tout intérêt à traiter ces dernières comme des institutions construites et portées par leurs acteurs (États, bureaucraties, acteurs privés, etc.), insérées dans des réseaux d'interactions complexes, organisées par le droit, mais aussi consolidées par des pratiques et des savoirs institutionnels forgés au cours de leur propre histoire. ■

Olivier Nay est professeur de science politique à l'université de Lille 2, membre de l'Institut universitaire de France (IUF) et chercheur au CERAPS (UMR 8026, Lille). Spécialisé en sociologie des institutions, il a travaillé cinq ans comme conseiller principal à l'UNESCO (2003-2007). Sur le changement dans les organisations internationales, il a récemment publié « What Drives Reforms in International Organizations? External Pressure and Bureaucratic Entrepreneurs in the UN Response to AIDS », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, (24 (4) 2011, p. 689-712) ; « Les politiques de développement », dans Olivier Borraz, Virginie Guiraudon, *Politiques publiques 2* (Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 139-170) ; « How Do Policy Ideas Spread among International Administrations? Policy Entrepreneurs and Bureaucratic Influence in the UN Response to AIDS », *Journal of Public Policy* (à paraître début 2012). Adresse électronique : o.nay@free.fr

Franck Petiteville est professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Grenoble, où il enseigne les relations internationales. Il a publié entre autres « Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne », *Critique internationale* (51, avril-juin 2011, p. 95-112) ; *La politique internationale de l'Union européenne* (Paris, Presses de Sciences Po, 2006) et *Le multilatéralisme* (Paris, Montchrestien, 2009). Adresse électronique : f.petiteville@wanadoo.fr