

Le populisme à l'assaut de la gouvernance mondiale

par Marieke Louis

Le multilatéralisme est devenu la cible de nombreux leaders populistes visant à en saper les fondements. Quelle est la spécificité de ces attaques populistes et les institutions de la gouvernance mondiale sont-elles en mesure d'y résister ?

À propos de : Allison Carnegie et Richard Clark, *Global Governance Under Fire. How International Organizations Resist the Populist Wave*, Princeton University Press, 2026, 260 p.

Les institutions internationales et l'ordre international libéral post-1945 sont-elles en mesure de résister aux attaques dont ils font l'objet, de manière de plus en plus systématique depuis le retour au pouvoir de l'administration Trump ? L'ouvrage d'Allison Carnegie et de Richard Clark, respectivement professeure de science politique à l'Université de Columbia et professeur assistant à l'Université de Notre-Dame aux États-Unis, publié au début de l'année 2026, tombe à point nommé pour enrichir la réflexion sur cette question.

Cet ouvrage s'appuie sur des recherches empiriques menées depuis plusieurs années par ces deux spécialistes des organisations internationales, qui n'ont pas attendu l'administration Trump II pour prendre au sérieux les menaces – latentes ou manifestes – posées par nombre de gouvernements populistes à l'encontre du système multilatéral et des valeurs qui le sous-tendent. Retrait d'organisations internationales, établissement d'institutions concurrentes, coupes budgétaires, obstruction à la prise

de décision, manipulation de l'information, cooptation des fonctionnaires internationaux, communication toxique (dont les *fake news* et les campagnes sur les réseaux sociaux), les stratégies ne manquent pas pour saboter le multilatéralisme de l'intérieur et saper les mécanismes de prise de décision collective ou encore remettre en cause le principe d'une indépendance des fonctionnaires internationaux.

L'intérêt scientifique de long terme, l'abondante littérature mobilisée et l'appareil méthodologique pour le moins sophistiqué auquel s'adosse cet ouvrage permet de mesurer l'ampleur et les effets de cette « vague populiste » (définie plus loin) dont les organisations internationales sont plus que jamais la cible. Le matériau empirique et l'arsenal méthodologique sont en effet impressionnants. Les études de cas sont variées et abordent de nombreuses organisations intervenant prioritairement dans le domaine économique et financier comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM) qui se sont notamment vues reprocher l'inefficacité de leurs politiques néolibérales mais au-delà, sont souvent vues dépeintes comme des menaces à la souveraineté nationale. On trouvera également l'Organisation mondiale du commerce (OMC) mais aussi de nombreuses autres institutions et traités comme l'OTAN, l'Union européenne ou la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques. Le caractère novateur du livre tient de ce point de vue à aller au-delà des « *usual suspects* » de la gouvernance mondiale – les institutions dites de Bretton Woods étant historiquement les plus critiquées – pour montrer que c'est la nature même de la coopération internationale mise en place après 1945 (et même avant) qui est visée.

Les méthodes d'analyse de discours, incluant notamment l'analyse de documents préparatoires aux réunions du FMI récemment déclassifiés, pour sortir d'un discours officiel très policé et dépolitisé et saisir de plus près les dynamiques contestataires, enquêtes d'opinion pour évaluer la légitimité des organisations internationales, assortis de calculs de régression à des fins de mesure complémentaire de l'effet propre d'une variable populiste.

L'ambition est enfin d'autant plus grande que l'ouvrage a aussi une tonalité interventionniste, puisqu'il s'agit presque d'un « manuel de résistance » (l'allusion est même dans le titre) adressé, entre autres, aux professionnelles et professionnels des organisations internationales.

Les organisations internationales : une cible idéale pour les populistes

Le point de départ de l'ouvrage s'appuie sur une hypothèse, en soi déjà forte mais qui fait de plus en plus consensus, celle d'un registre spécifiquement populiste prenant pour cible les organisations internationales, et dont les critiques et les stratégies seraient d'une autre nature que celles dont ces institutions font l'objet depuis leur création.

Pour Carnegie et Clark, le populisme prend la forme d'une idéologie à la fois simpliste et simplificatrice (« *thin-centered ideology* ») dont la capacité à transcender les clivages politiques traditionnels et à rallier des courants divers en font un mouvement non seulement d'ampleur, mais aussi d'une grande efficacité et popularité (p. 7). Deux caractéristiques le définissent plus précisément : la conviction que le « peuple véritable » d'un pays est en conflit tantôt avec les « étrangers », tantôt avec les « élites »¹, et l'opposition à toute restriction imposée à la volonté de ce véritable peuple, *a fortiori* lorsque celle-ci est présentée comme étant imposée « de l'extérieur ». Si de longs développements sont consacrés aux États-Unis de Trump, dès son premier mandat, on retrouve également la Hongrie d'Orbán, la Turquie d'Erdogan, le Venezuela de Chavez, l'Italie de Berlusconi, sans que cette liste soit exhaustive, l'ouvrage s'appuyant, notamment dans les développements quantitatifs, sur de nombreuses autres enquêtes.

Partant des critères retenus, on comprend pourquoi les organisations internationales constituent des cibles privilégiées des leaders populistes qu'ils soient ou non occidentaux. La formule de l'universitaire Paul Taggart selon qui « l'internationalisme et le cosmopolitisme sont des anathèmes pour les populistes » (p. 33), permet aussi à Carnegie et Clark de mettre en évidence la critique que le populisme adresse aux valeurs incarnées par les institutions internationales : quand bien même celles-ci reposent sur l'intergouvernementalisme et le respect de la souveraineté des États, elles remettent, directement ou indirectement en cause selon leur mandat, la centralité de la seule forme de l'État-nation et d'une citoyenneté exclusivement fondée sur l'appartenance à ce dernier. Pour Carnegie et Clark, les recherches sur la gouvernance mondiale ont trop peu examiné les effets que des acteurs hostiles par principe au multilatéralisme ont eus, depuis l'intérieur même du

¹ C'est la dynamique à la fois horizontale et verticale du populisme. Voir par exemple Pierre Rosanvallon, *Le siècle du populisme : histoire, théorie, critique*, Paris, Seuil, 2020.

système international, en travaillant activement à en saper les fondements (« *how ideologically driven detractors actively work to undermine IOs from within* » p. 24). Parmi les différentes cibles du système, la question de la collecte d'information sur les États membres (sur des questions d'ordre budgétaire, financier, social, légal...) et de l'expertise est cruciale.

Ceci justifie d'autant plus l'intérêt porté aux institutions financières internationales pour qui « les données sont vitales » (p. 69) pour élaborer des programmes économiques et fonder leurs recommandations. On le sait, les organisations internationales sont des productrices massives d'expertise et de statistiques, et l'une des caractéristiques des menaces identifiées par Carnegie et Clark réside précisément dans des tentatives répétées de rétention d'information vis-à-vis des organisations internationales. En lien avec la centralité des données et du recueil de l'information, la défiance à l'égard de la science constitue, sur la base de résultats d'enquêtes de sondages auprès de leaders partisans, une autre caractéristique du populisme, qui se manifeste notamment dans les attaques répétées à l'encontre des institutions de la gouvernance climatique. De ce point de vue, la force de l'ouvrage tient aussi dans l'identification certes d'une rhétorique populiste, mettant notamment en cause la « technocratie » contre le « peuple authentique », mais aussi de pratiques concrètes de contournement et de blocage des règles multilatérales par les gouvernements intéressés.

Les ressorts de la riposte et de la résilience

Contrairement à l'idée répandue selon laquelle les organisations internationales seraient des institutions passives et paralysées, l'ouvrage met l'accent sur les stratégies élaborées et mobilisées, en réponse à ces attaques, par les organisations internationales, notamment au travers de leurs bureaucraties, ce qui d'ailleurs n'est pas une spécificité des institutions internationales. Carnegie et Clark explorent ainsi, dans une démarche idéal-typique, les modalités prises par deux processus centraux dans leur analyse : la marginalisation (*sidelining*) et/ou l'apaisement (*appeasement*). Les chapitres empiriques distinguent par ailleurs deux échelles de mise en œuvre de ces processus, renvoyant à deux entités politiques distinctes : celles qui engagent les bureaucraties internationales avec les *leaders* populistes et celles qui renvoient aux interactions entre organisations internationales et les électeurs (*constituents*) des États en question, qui fait écho à la distinction entre représentants et représentés. Cela

nécessite, via des enquêtes d'opinion, d'aller au-delà des discours de défiance des leaders qui ne reflètent pas toujours le sentiment de leurs électeurs, lesquels peuvent devenir, via des campagnes de communication ciblées par exemple, des alliés des organisations internationales.

À bien des égards, les conclusions de l'ouvrage confirment que les organisations internationales « font de la politique » selon un répertoire d'action qui tantôt leur est propre et varie en fonction de divers paramètres (mandat, composition, conjoncture...), mais aussi en empruntant, et c'est l'un des résultats contre-intuitifs de l'ouvrage, à la rhétorique populiste pour la retourner contre elle. Ainsi, alors que les leaders populistes dépeignent les organisations internationales comme éloignées du peuple, ces dernières vont au contraire riposter en se présentant comme le dernier ressort pour venir en aide aux « plus démunis » (un rôle très souvent joué par l'ONU via la mobilisation d'une rhétorique humanitaire par exemple).

La panoplie des réponses potentiellement efficaces aux attaques dont elles font l'objet inclut notamment l'accroissement des partenariats, notamment avec les fondations et certains acteurs privés, afin de réduire les effets de la dépendance à certains États, la diversification des alliances, le rapprochement avec le terrain ou encore le renforcement de la transparence. Autre exemple significatif, Carnegie et Clark montrent, statistiques à l'appui, comment les leaders populistes qui sont publiquement les plus véhéments à l'encontre du FMI sont aussi ceux qui tiennent le plus à maintenir leur participation (et qui participent d'ailleurs activement), en raison des bénéfices qu'ils en tirent. Ce résultat suggère que le FMI a tout intérêt à engager avec eux une politique d'apaisement, qui peut passer par des formes de médiation officieuse, afin que ceux-ci ne perdent pas la face vis-à-vis de leurs électeurs respectifs...

Pour une critique non-populiste de la gouvernance mondiale

Comme nous avons déjà pu l'écrire ailleurs, l'erreur du moment serait de considérer que toute critique du multilatéralisme, notamment lorsqu'il est onusien, devrait être disqualifiée au vu des attaques dont il fait l'objet. C'est tout l'intérêt de l'ouvrage de Carnegie et Clark qui bien que normatif au sens des préconisations qu'il émet et de sa démarche engagée, ne propose pas une défense en bloc du système

international, précisément en raison de sa grande diversité et des usages ambivalents et intéressés dont il fait l'objet. La conclusion de l'ouvrage invite au contraire à une critique de la gouvernance mondiale, que nous pourrions qualifier, en écho au titre de l'ouvrage, de « non populiste », en préconisant d'accroître la transparence et l'*accountability* des bureaucraties internationales, d'approfondir les réformes des processus décisionnels et de prendre au sérieux le déficit démocratique et représentatif des organisations internationales, dont on voit aujourd'hui qu'ils se retournent contre les valeurs originelles du système multilatéral en sapant la légitimité. À cet égard, on aurait aimé qu'une discussion soit plus directement engagée sur le lien entre populisme, nature du régime (démocratique ou non) et légitimité des organisations internationales. Autrement dit, en quoi les attaques populistes dont font l'objet les organisations internationales se distinguent-elles de celles des régimes autoritaires ?

Un autre intérêt de l'ouvrage consiste à se pencher sur des institutions internationales intervenant dans le domaine économique et financier, et donc à faire un pas de côté bienvenu par rapport à une littérature sur la gouvernance mondiale encore dominée par des préoccupations stratégiques en matière de sécurité ou bien normatives quant à l'effectivité du droit international. S'il ne s'agit ici pas de hiérarchiser les enjeux, l'ouvrage de Carnegie et Clark adopte un angle d'autant plus novateur qu'il met en lumière, à l'encontre de préjugés fréquents, que les critiques dont font fréquemment l'objet les institutions économiques et financières internationales s'inscrivent dans une dynamique plus profonde de remise en cause de la coopération multilatérale qui se voit attaquée par de multiples fronts, presque indépendamment des domaines dans lesquelles ces organisations interviennent.

À ce titre, si les auteurs s'appuient sur des résultats quantitatifs robustes pour soutenir l'ambition généraliste du propos, on peut faire l'hypothèse que, précisément en raison de la diversité et de « l'explosion » du nombre d'organisations internationales, mises en avant dès les premières pages de l'ouvrage, certaines organisations et instances sont par leur histoire, leur mandat, leur composition, leur culture organisationnelle, leur terrain d'intervention (et tous ces facteurs sont évidemment ponctuellement évoqués dans l'ouvrage), plus exposées, vulnérables, mais aussi moins efficaces et authentiquement moins légitimes que d'autres. De ce point de vue, l'usage systématique du label « organisations internationales » pour désigner des entités si diverses pourra engendrer une certaine frustration chez les spécialistes du domaine, même s'il était sans doute nécessaire pour démontrer l'ampleur de la dynamique populiste, qui précisément procède de l'indifférenciation des espaces internationaux.

Dans tous les cas, on lira et discutera à profit cet ouvrage, surtout si on le rattache aux recherches actuelles menées sous l'impulsion des politistes allemands Tim Heinkelmann-Wild, Berthold Rittberger, Bernhard Zangl et Lisa Kriegmair sur les stratégies de détournement du blâme (*blame games*)² qui font des institutions internationales (européennes incluses) des boucs émissaires pour pallier les échecs des politiques intérieures, ou bien aux travaux sur les usages stratégiques des crises menés par leurs collègues français comme Camille Bayet, Mathilde Leloup et Anaëlle Vergonjeanne³ – et plus globalement les recherches mises en valeur par l'Observatoire du multilatéralisme et des organisations internationales – sur les réponses des organisations internationales en temps de crise et la variété de leur répertoire d'action.

Publié dans lavedesidees.fr, le 14 mai 2026.

² Tim Heinkelmann-Wild, Berthold Rittberger, Bernhard Zangl et Lisa Kriegmair, *European Blame Games Where does the buck stop?*, Oxford University Press, 2024 (open access).

³ Camille Bayet, Mathilde Leloup et Anaëlle Vergonjeanne, « Les organisations internationales et les usages de la crise », *Études Internationales*, vol. 56, n°1, 2025.