





# REPENSER LA RÉSILIENCE MONDIALE

Seule la coopération internationale permettra d'atténuer les pressions que la pandémie exerce sur les lignes de fracture économiques et sociales

**Ian Goldin**



n passager infecté à Wuhan s'envole pour Milan, un virus informatique se propage par des connexions Internet, les faillites liées aux *subprimes* dans le Midwest américain déclenchent une crise économique mondiale. Les superpropagateurs des avantages de la mondialisation — soit les plateformes aéroportuaires, la fibre optique, les places financières mondiales — sont aussi les superpropagateurs de ses mauvais côtés. C'est le contre-effet papillon de la mondialisation, le risque systémique inhérent à notre monde hyperconnecté, où de

petites actions localisées peuvent produire des effets se propageant rapidement à l'échelle planétaire.

Mon ouvrage *The Butterfly Defect* explique pourquoi la mondialisation engendre des risques systémiques, mais aussi pourquoi l'arrêt de la mondialisation amplifiera les menaces mondiales plutôt que de les faire disparaître. Aucune barrière n'est assez haute pour empêcher les changements climatiques, les pandémies et autres catastrophes éventuelles. En revanche, des barrières élevées diminuent les possibilités de coopérer, alors que la coopération est indispensable pour gérer les risques qui nous sont communs. Le protectionnisme nuit à l'investissement, au commerce, au tourisme et au progrès technologique — qui créent des emplois et améliorent les revenus — et réduit ainsi la capacité des pays à renforcer leur résilience. La solution réside dans une collaboration visant à rendre la mondialisation sûre et durable, et non dans une lutte des uns contre les autres.

Il faut un chef de file qui gère les aspects négatifs de la mondialisation et en récolte les effets positifs, pour que les menaces communes ne compromettent pas les progrès accomplis. Les systèmes résilients ne sont pas plus solides que leurs maillons les plus faibles. Arrêter la prochaine pandémie, qui pourrait s'avérer pire que la COVID-19, doit être une priorité. Il faut donc renforcer et réformer l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour que sa gouvernance, son personnel et ses capacités soient à la hauteur de la force de frappe rapide dont le monde a besoin pour faire face aux défis sanitaires.

Durant les dernières décennies, la mondialisation a entraîné des changements révolutionnaires plus rapides que l'évolution des institutions, créant un hiatus grandissant entre nos

systèmes qui se complexifient et nos méthodes de gestion des risques. Comme nous l'ont montré la crise financière et, aujourd'hui, la COVID-19, les risques systémiques peuvent vite avoir raison de processus qui semblaient jusque-là solides. Il faut bien sûr compter avec la menace pandémique, mais les risques croissants à évolution plus lente qui résultent des changements climatiques exigent aussi une action concertée.

La pandémie a révélé notre absence d'immunisation face aux risques naturels, tout en nous offrant une occasion de reconfigurer nos économies. Nous ne sommes pas à court d'idées en ce qui concerne les mesures de relance verte, qui nous donnent la possibilité de reconstruire en mieux et d'accélérer la transition énergétique. Les manifestations mondiales concernant le climat ou la question raciale ont montré un engouement pour les idées nouvelles. Et la COVID-19 a aussi apporté la preuve que les citoyens étaient prêts à modifier leurs comportements si nécessaire. Il ne reste plus qu'aux gouvernements d'agir.

### Exploiter les effets de réseau

La COVID-19 tout comme l'intensification des changements climatiques ou encore la crise financière ont souligné le besoin pressant d'une meilleure gestion des risques à l'échelle mondiale. Il est urgent d'engager des réformes pour maîtriser l'effet papillon pervers de la mondialisation.

Ces menaces interconnectées réclament des changements à tous les niveaux du système. L'action doit commencer à l'échelle individuelle : nous devons modifier notre comportement, par exemple en portant des masques et en nous abstenant d'utiliser les combustibles fossiles. La résilience ne peut être déléguée. Elle est l'affaire de tous. Les entreprises devraient évaluer le niveau d'excédent de capital circulant dans lequel il est prudent d'investir pour garantir la résilience et ne devraient pas le considérer uniquement comme un surplus à éliminer pour augmenter l'effet de levier. Réduire au maximum le montant des capitaux immobilisés ou des capacités inemployées en pratiquant les flux tendus et la gestion allégée peut affaiblir la résilience. Les autorités de réglementation devraient se souvenir des leçons du volcan Eyjafjallajökull, du tsunami de Tōhoku, des ouragans Katrina et Maria et de la leçon que nous donne la pandémie actuelle de COVID-19 : la généralisation du principe d'allègement peut entraîner une fragilité systémique.

Nos systèmes financiers, numériques, commerciaux et autres sont interconnectés grâce à des réseaux complexes. Les points d'intersection et les noyaux sont concentrés dans des endroits précis, comme les places financières mondiales et les grands ports et aéroports. La concentration de nœuds logistiques ou d'autres nœuds en un même endroit les rend vulnérables, tout comme la concentration de personnels et de données essentiels dans les bâtiments d'un siège social. On peut améliorer la résilience par

une meilleure dispersion géographique, dont les politiques de la concurrence et les stratégies de gestion des risques ne semblent toutefois pas encore avoir vu l'intérêt.

Un nombre croissant d'actionnaires et de chefs d'entreprises avant-gardistes ont fait part de leur souhait d'améliorer la résilience de leur société face aux risques systémiques. La classe politique veut pour sa part renforcer la résilience du secteur public. Même si cette volonté est bienvenue, une analyse approfondie est nécessaire, y compris pour déterminer le degré de résilience et son objet ; ni les entreprises ni les États n'ont les ressources, notamment financières, pour se prémunir totalement contre tous les chocs possibles.

La décentralisation, en vertu de laquelle les individus, les entreprises et les pays disposent de l'autonomie requise pour prendre leurs propres décisions, peut améliorer la résilience. Toutefois, le principe de subsidiarité est un complément à des niveaux décisionnels supérieurs et ne s'y substitue pas. Il faut fixer des principes indépassables pour la gestion des risques et en matière de risques systémiques mondiaux. Les pays doivent donc renoncer à une certaine part d'autonomie au profit d'institutions supranationales. Les pays qui ont scrupuleusement suivi les directives de l'OMS sont ceux qui s'en sont le mieux sortis, qu'ils soient relativement pauvres comme le Viet Nam, ou plus riches comme le Canada. Les différences très notables observées dans la gestion de la pandémie de COVID-19 ont démontré qu'il fallait intervenir à de multiples niveaux pour maîtriser le risque et que des mesures vigoureuses devaient être prises aux plans international, national, infranational et local.

Les institutions multilatérales devraient occuper le sommet de cette pyramide à plusieurs niveaux. Mais une série de questions orphelines continuent de ne relever d'aucune institution. Un certain nombre d'organismes internationaux fournissent des analyses et des informations sur les changements climatiques, comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. En revanche, aucune institution mondiale n'a le pouvoir de prendre des décisions ou de faire appliquer des mesures pour assurer des ripostes coordonnées. Il n'y a pas non plus de grande organisation mondiale chargée de la cybercriminalité, alors même qu'un simple virus informatique comme WannaCry ou NotPetya, qu'il ait été créé par une entité publique organisée ou par un loup solitaire, peut se répandre dans le monde entier et provoquer des milliards de dollars de dégâts en quelques jours. Cette menace, comme la menace liée aux idéologies extrémistes et la subversion de la démocratie ou des campagnes de vaccination par la diffusion de fausses rumeurs, se propage de manière opportuniste par les réseaux numériques de la mondialisation. Alors que ces menaces ne connaissent aucune frontière, tout comme celles associées aux changements

climatiques, aux pandémies et au terrorisme, les paradigmes qui leur sont opposés actuellement sont principalement nationales (ou régionales, dans le cas de l'Union européenne).

L'application du principe de Pareto (selon lequel 20 % des causes produisent 80 % des effets) peut permettre d'accomplir encore des progrès notables : un petit nombre d'acteurs peut généralement résoudre l'essentiel de n'importe quel problème. Et c'est à ceux qui contribuent le plus à créer le problème qu'il incombe le plus de le régler. Une poignée de pays et d'entreprises sont responsables de bien plus des deux tiers des émissions de carbone. L'État de New York produit plus d'émissions que 45 pays africains. Il consomme aussi plus d'antibiotiques que la totalité de ces mêmes pays. Comme l'affirme le rapport *Now for the Long Term* de la Commission Oxford Martin pour les générations futures, un partenariat C20-C30-C40 qui réunirait les principaux pays, entreprises et villes du monde compterait suffisamment d'acteurs clés pour changer vraiment la donne en matière de changement climatique. Le succès des coalitions qui ont vu le jour pour s'attaquer à l'appauvrissement de la couche d'ozone ou inverser le cours de l'épidémie de VIH/Sida est un bel exemple de la capacité de citoyens, d'entreprises et de pays engagés à se rassembler pour faire la différence et appuyer les efforts déployés par les Nations Unies et les institutions multilatérales.

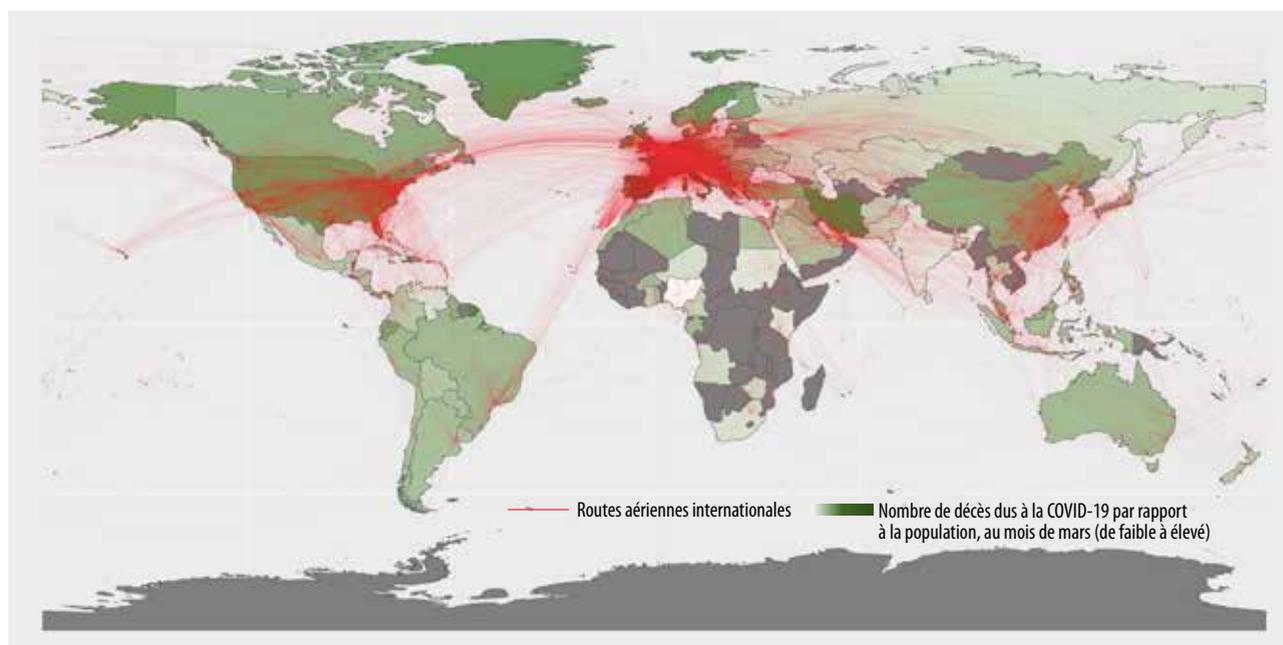
### La gouvernance mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle

Les institutions multilatérales ne peuvent pas être plus efficaces que leurs actionnaires. Face à la crise de la COVID-19, le FMI a simplifié ses procédures et fourni une aide sans précédent à ses membres. Mais toutes les institutions n'ont pas été en mesure de relever le défi et les pays en développement ont toujours terriblement besoin d'un surcroît d'aide multilatérale. L'OMS, qui devrait être la force d'intervention rapide du monde pour les questions sanitaires, s'est retrouvée affaiblie au moment où l'on avait le plus besoin d'elle. Et alors que le commerce mondial aurait besoin d'un bon coup de pouce, l'efficacité de l'Organisation mondiale du commerce est amoindrie par des conflits commerciaux et le blocage de nominations et de réformes qui seraient très utiles.

Les institutions dont la Chine est le pivot sont de plus en plus importantes. Il s'agit, par exemple, de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et de la constellation d'accords qui constituent l'initiative des Nouvelles Routes de la soie. Il est essentiel de travailler avec ces institutions plutôt que contre elles, car la résolution des problèmes mondiaux requiert une puissance de feu et une coordination accrues. Une plus grande diversité des personnels augmente aussi l'efficacité et la légitimité, tandis qu'une participation plus large représente un facteur de solidité plutôt que d'inquiétude.

## Les lignes aériennes et la pandémie

La propagation initiale du virus a été facilitée par le réseau aérien international.



Sources : décès : *Our World in Data* ; vols : *OpenFlights.org*.

Outre l'avènement de nouvelles puissances et la prise en compte de visions gouvernementales plus diverses, le rôle croissant du secteur privé doit être intégré dans l'architecture mondiale. Les services Internet d'Amazon et les services d'informatique en nuage de Google sont désormais des infrastructures financières d'importance systémique, tandis que la place de marché Amazon est une plateforme essentielle pour le commerce. Facebook est devenu un système de distribution prépondérant pour l'information en matière de santé publique, ainsi qu'Alibaba pour les équipements de protection individuelle ; de leur côté, Apple et Google sont à la pointe des efforts déployés dans l'hémisphère occidental pour les applications de traçage des contacts.

Comme les précédentes, la prochaine crise bousculera nos vieux schémas mentaux ; il est vital de s'y préparer en établissant des partenariats avec ceux qui comprennent le nouveau paysage. Mais le secteur privé n'est pas toujours animé de bonnes intentions et nous avons besoin d'autorités de réglementation indépendantes capables de contrôler la montée en puissance d'entreprises superstars. Le renouvellement constant des compétences techniques est indispensable aussi pour que l'expérience de la crise financière, pendant laquelle ni les experts ni les autorités de réglementation ne comprenaient les dérivés de crédit, ne se répète pas avec de toutes nouvelles menaces.

## Les nouveaux cavaliers de l'Apocalypse

Quels sont les principaux obstacles à la réforme des institutions mondiales ? Nous savons combattre la peste, la guerre, la famine et la mort, et nous l'avons fait par le passé, mais il nous faut pour cela affronter les quatre nouveaux cavaliers de l'Apocalypse que sont le court-termisme, le nationalisme, les coûts et la corruption. Les électorats peuvent empêcher les gouvernements de prendre des mesures à long terme et soutenir des politiques protectionnistes, tandis que les États eux-mêmes, tenus par leurs budgets limités, éprouvent le besoin de donner la priorité aux urgences courantes plutôt qu'aux problèmes vitaux qui se profilent.

La COVID-19 montre que l'on peut si l'on veut et que les quatre cavaliers peuvent être vaincus. Ayant une fenêtre d'attention limitée, les responsables politiques se concentrent sur les enjeux immédiats, mais les électorats bouleversés par la pandémie exigeront des solutions à long terme. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Russie, au Brésil et au-delà, les dirigeants voient leur riposte à la pandémie de plus en plus critiquée et les électeurs ne pardonneront pas une deuxième fois aux gouvernants leur impréparation. L'histoire ne pardonnera pas non plus à une génération de dirigeants incapables de prévenir la catastrophe du changement climatique. Comme nous l'ont appris les dirigeants exemplaires qui ont créé le nouvel

## La prochaine crise bousculera nos vieux schémas mentaux ; il est vital de s'y préparer en établissant des partenariats avec ceux qui comprennent le nouveau paysage.

ordre mondial en combattant la Seconde Guerre mondiale, il est possible de se concentrer à la fois sur les défis à court terme et à long terme. Les actionnaires des institutions mondiales et des entreprises privées doivent s'en inspirer.

Les urgences sanitaires et économiques déclenchées par la COVID-19 démontrent la nécessité de déployer des efforts coordonnés à l'échelle mondiale. Il faut une coopération internationale dans le domaine des vaccins pour arrêter la deuxième vague. Il faut des immigrés pour pallier les pénuries chroniques de médecins et de personnels infirmiers qualifiés. Et pour faire face aux changements climatiques, empêcher de futures crises financières et vaincre la pauvreté, il faut exploiter les avantages de la mondialisation tout en remédiant résolument à ses carences, en particulier à l'effet papillon néfaste du risque systémique.

Les pays à revenu élevé ont des ressources à leur disposition ; il faut simplement que les gouvernants et les électeurs revoient leurs priorités. Dans tous les pays du monde, les pouvoirs publics consacrent en moyenne 6 % de leurs dépenses à la défense et moins d'un centième de ce montant sert à prévenir les pandémies, qui représentent pourtant une menace bien plus importante pour la population que la guerre. Au niveau international, le budget de l'OMS est inférieur à celui d'un grand hôpital aux États-Unis. La rapide montée en puissance de la riposte à la crise de la COVID-19 montre que l'on sait trouver des ressources quand l'intérêt national est en jeu. Il est essentiel de transmettre ces leçons.

La crise financière a souligné les risques de la pensée de groupe et du détournement des organismes de réglementation par les groupes de pression. Pour que les systèmes soient résilients, il faut que les garde-chasses aient les connaissances et l'indépendance nécessaires pour tenir à distance des braconniers de plus en plus adroits et pleins de ressources.

L'inertie a raison des réformes institutionnelles. Il est vital d'empêcher la mainmise des intérêts acquis sur les organisations si l'on veut que leur gouvernance, leur personnel et leurs activités reflètent les besoins du futur plutôt que ceux du passé. Le paysage institutionnel est jonché de réformes louables qui n'ont pas été mises en œuvre.

Le progrès est possible, comme en témoignent clairement les changements radicaux entrepris par de nombreuses institutions. Jadis, une simple organisation technique comme la

Communauté européenne du charbon et de l'acier a donné naissance à l'Union européenne, qui a endossé un large éventail de responsabilités nationales. Les crises peuvent être des catalyseurs. L'Organisation des Nations Unies, le FMI, la Banque mondiale, le Plan Marshall et l'État-providence sont tous le résultat des fureurs de la Seconde Guerre mondiale. Ces derniers mois, le FMI a approuvé en un temps record un nombre record de prêts assortis de moins de conditions, tandis que les membres de ses services adoptaient le télétravail. Les gouvernements nationaux ont fait fi des règles établies de longue date pour fournir des aides directes aux travailleurs et aux entreprises. Ce qui semblait impossible a été réalisé.

Les effets dévastateurs de la COVID-19 nous obligent à redoubler d'efforts pour créer un monde plus juste et plus inclusif. Nous devons pour cela conjurer les menaces qui planent sur nos vies et aggravent les inégalités, la pauvreté et les changements climatiques. Construire un avenir résilient et durable implique que chacun d'entre nous agisse, à l'échelle individuelle et jusqu'à l'échelle mondiale. La coopération internationale est vitale non seulement entre les États, mais aussi au niveau des sociétés civiles, des entreprises et de tous les professionnels. Les problèmes interconnectés de notre époque sont susceptibles d'être résolus grâce à des solutions interconnectées. Nous devons nous servir de cette crise pour tisser de nouveaux liens plus solides entre nous, dans nos pays et dans le monde. **FD**

---

**IAN GOLDIN** enseigne la mondialisation et le développement à l'Université d'Oxford. Il présente la série de la BBC intitulée *The Pandemic That Changed the World* et a coécrit *Terra Incognita*. Alex Copestake a apporté son concours pour les recherches nécessaires à la rédaction du présent article.

### Bibliographie :

Goldin, Ian. 2018. *Development: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.

———, and Mike Mariathasan. 2014. *The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Goldin, Ian, and Robert Muggah. 2020. *Terra Incognita: 100 Maps to Survive the Next 100 Years*. London: Penguin.

Hepburn, Cameron, Brian O'Callaghan, Nicholas Stern, Joseph Stiglitz, and Dimitri Zenghelis. 2020. "Will COVID-19 Fiscal Recovery Packages Accelerate or Retard Progress on Climate Change?" *Oxford Review of Economic Policy* 26 (S1).

Oxford Martin Commission for Future Generations. 2013. "Now for the Long Term." Oxford.