

PRENDRE CONSCIENCE DES RISQUES SYSTÉMIQUES

Le XXI^e siècle s'annonce ponctué de perturbations massives
qui représentent de graves menaces pour la société

Ann Florini et Sunil Sharma

La pression exercée par la pandémie de COVID-19 nous contraint enfin à prendre conscience de la capacité de notre monde à gérer les risques systémiques. Provoqués par la fragilité croissante de nos ordres politique, social, économique et financier — tous dépendants d'un environnement naturel au bord du précipice —, ces coups de tonnerre dans un ciel apparemment serein ne manqueront pas de se reproduire. Tous les systèmes fluctuant simultanément, le XXI^e siècle s'apprête à connaître des perturbations massives qui constituent des menaces graves pour la société, voire pour son existence.

Pour surmonter ces problèmes, il faudra profondément transformer la façon dont nous prenons et exécutons les décisions. Depuis des dizaines d'années, l'humanité s'évertue à gérer les économies, voire des sociétés tout entières, comme si c'était des machines compliquées qui ne demandent que quelques ajustements et le contrôle de quelques leviers essentiels pour fonctionner de manière optimale. Mais nous avons commencé dernièrement à réaliser que ce mode de pensée est erroné. Le court-termisme et l'attention étroite portée à l'efficacité et à la rémunération des actionnaires qui dominent les décisions politiques et économiques depuis plusieurs dizaines d'années ont produit des systèmes relativement efficaces mais très fragiles, car dénués de résilience.

L'économie politique a depuis longtemps élargi la vision technocratique de la gouvernance pour appréhender l'importance du pouvoir politique et des intérêts particuliers dans l'élaboration des règles et des structures incitatives et dans l'allocation des ressources. Aujourd'hui, nous devons encore élargir notre conception de l'économie politique pour gérer la complexité d'une population bien plus nombreuse et ses interactions toujours plus denses, dont les impacts sociaux et environnementaux sont bien plus élevés. Au lieu de donner la priorité à l'efficacité, les politiques publiques doivent garantir la résilience des sociétés à l'ensemble des menaces, y compris les pandémies, les fluctuations climatiques et les tensions économiques et financières.

Bouleversements politiques

Les systèmes politiques d'aujourd'hui reflètent souvent les préférences de leurs élites et peinent à répondre aux besoins de l'ensemble de la population. Jusqu'à ce que la pandémie s'abatte sur le monde, des manifestations de masse se multipliaient sur toute la planète, du Chili à la RAS de Hong Kong, souvent provoquées par des étincelles de mécontentement conduisant à des embrasements. La montée du populisme national et la polarisation politique croissante observées dans de nombreux pays du monde, même dans les grandes démocraties, reflètent un effondrement de la confiance dans les institutions et

dans les concitoyens, qui ébranle la confiance sociale dont dépend la gouvernance. Et, à l'échelle mondiale, l'ordre international formel instauré après la Seconde Guerre mondiale, sur lequel reposaient la stabilité et la prospérité d'une grande partie de l'humanité, est aujourd'hui à la dérive et peut-être en voie de désintégration.

La pandémie n'a pas causé ces faiblesses, elle les a exposées, et les réactions sociétales donnent des indices sur la façon dont on pourrait construire des régimes politiques plus résilients, fondés sur une confiance sociale retrouvée. Une grande partie de la communauté biomédicale a renoncé à la compétition pour les publications et les subventions prestigieuses pour mettre en commun les recherches. Des fondations et des réseaux informels, des associations d'anciens élèves, aux programmeurs, en passant par les entrepreneurs, ont organisé des bénévoles et mobilisé les approvisionnements, d'abord pour Wuhan et maintenant tout autour du monde. Mais, surtout, la prise de conscience croissante de la valeur sociale des travailleurs mal rémunérés du secteur des services, des aides-soignants aux emballeurs de viande et aux enseignants, pourrait favoriser un élan politique vers la correction des inégalités qui polarisent les sociétés et minent la confiance sociale.

Fragilités économiques et financières

Les mesures prises par les pouvoirs publics face à la crise financière de 2008 ont évité un effondrement immédiat, mais elles ont échoué à nous placer sur la voie d'une croissance durable et inclusive. La politique budgétaire, soumise à des contraintes politiques, n'a pas été à la hauteur de la tâche. La politique monétaire, traditionnelle et nouvelle, s'est efforcée de combler les lacunes, mais elle semble aujourd'hui à bout de souffle et inefficace. Bien que les prix des actifs se soient redressés après la crise, la dette publique et la dette privée ont continué d'augmenter, et les inégalités de richesse dans de nombreux pays se sont fortement creusées. La demande mondiale reste insuffisante tandis que les taux d'inflation refusent d'atteindre les objectifs fixés par de nombreuses banques centrales.

La riposte à la pandémie de coronavirus a plongé l'économie mondiale dans un coma temporaire, et accentué ainsi les difficultés à gérer les défis : systèmes de santé et de sécurité sociale insuffisants, endettement des établissements financiers et non financiers, des ménages et des États, inégalités de revenus, carences de la gouvernance des entreprises, faiblesse de la surveillance exercée par l'État et de la réglementation et destruction de l'environnement. Ces défis se posent dans des systèmes économiques et financiers à la veille d'une profonde transformation mue

par les innovations, de la technologie des chaînes de blocs à l'intelligence artificielle.

La crise de 2008 a donné une leçon cruciale sur la nécessité d'approches systémiques de la stabilité financière (Agur et Sharma, 2015 ; Amer *et al.*, 2019). Elle a montré que les règles microprudentielles traditionnelles s'étaient trop concentrées sur les acteurs financiers considérés individuellement, sans tenir compte des résultats collectifs involontaires des interactions de marché. Les pays ont réagi à la crise financière en établissant des cadres et des autorités de réglementation macroprudentielle afin de garantir la stabilité et la résilience du secteur financier. Les décideurs doivent développer cette réflexion systémique pour y englober l'économie tout entière et investir dans un engagement plus large du public pour permettre la réforme et l'élaboration de solutions durables.

Bouleversement planétaire

Le monde entier semble enfin prendre conscience de l'ampleur de la crise environnementale. L'épuisement des océans, l'effondrement des écosystèmes, l'extinction de certaines espèces et les phénomènes météorologiques extrêmes produisent des flux de réfugiés, ébranlent l'agriculture et menacent les chaînes d'approvisionnement mondiales. Sans mesure radicale, de Shanghai à Miami, des villes seront submergées par l'élévation du niveau de la mer, et les températures pourraient dépasser des niveaux supportables dans une grande partie de la planète. Mais l'arsenal habituel des mesures publiques ne soutient pas suffisamment l'action au niveau local, où les impacts sont ressentis, et reste fractionné en structures réglementaires déconnectées qui gèrent la pollution et la destruction de l'environnement comme des « externalités », et non comme des éléments d'un système interconnecté.

L'accord de Paris de 2015 sur le changement climatique montre qu'un objectif général commun et des structures institutionnelles appropriées sont une meilleure approche pour gérer la complexité systémique (Florini et Florini, 2017). Il fixe un objectif de réchauffement de la planète inférieur à 2° C, et de préférence inférieur à 1,5° C, mais, contrairement aux précédents efforts, qui étaient restés vains, il n'exige pas d'accord sur la solution. Il demande à ses parties de déterminer à l'échelle nationale les mesures qu'elles veulent prendre, de rendre compte régulièrement de leurs émissions et de leurs actions et de se réunir tous les cinq ans pour actualiser ces plans nationaux à mesure de l'évolution des connaissances scientifiques et des technologies. L'un de ses aspects cruciaux est qu'il promeut activement la participation des villes et des autres acteurs infranationaux, de la société civile et du secteur privé, déclenchant une multitude d'initiatives multipartites peu liées entre elles qui pourraient, si

elles sont pleinement mises en œuvre, nous rapprocher de l'objectif de 2° C. L'approche de Paris conjugue une vision centrale commune et un puissant encouragement à l'exécution flexible, décentralisée, assurée par de multiples acteurs : une approche bien adaptée à la gestion des systèmes complexes (Kupers, 2020).

Interactions entre les différentes sphères

Les trois sphères qui déterminent le bien-être humain — la politique, l'économie et les systèmes naturels — se fragilisent et deviennent plus difficiles à gérer. Et ces fragilités interagissent.

Dans une économie qui produit des inégalités croissantes et un environnement physique marqué par les fluctuations climatiques et l'effondrement des écosystèmes, le ménage moyen a plus de difficultés à s'en sortir, ce qui conduit à des politiques plus clivantes qui sont alors moins capables de bâtir une résilience sociétale générale à la baisse tendancielle des revenus et aux changements climatiques. L'intérêt exclusif que le secteur financier et celui des entreprises portent aux profits en esquivant les responsabilités à l'égard de l'environnement et de la société — couplé à une supervision politique et réglementaire insuffisante — a toutes chances d'aggraver les inégalités et l'urgence climatique, ce qui nuira au secteur de la finance et des entreprises ainsi qu'au système politique. Une crise climatique, doublée d'une gouvernance dysfonctionnelle, risque d'aboutir à une économie qui pénalise les entreprises et le secteur financier, car les tempêtes de feu, les phénomènes météorologiques extrêmes et l'élévation du niveau de la mer perturbent les chaînes d'approvisionnement et contraignent les travailleurs à émigrer.

Nous devons aujourd'hui nous atteler à une tâche monumentale : repenser nos modes de gouvernance et de gestion. Si nos outils ne fonctionnent pas, que faut-il faire ?

Gouverner les risques systémiques

Nos systèmes politiques actuels — gouvernements, parlements et administrations — savent très bien gérer les problèmes prévisibles. Ils appliquent des règles fondées sur l'expérience et des analyses puisant dans les données historiques. Cette approche fonctionne bien pour de nombreuses tâches, mais les procédures administratives types supposent la prévisibilité, dépendent d'un accord sur les futurs événements probables et compartimentent la prise de décisions en silos étroits. Elles sont incapables de gérer efficacement les risques transversaux et intrinsèquement imprévisibles.

Puisque nous savons que les pandémies, les crises économiques et l'instabilité environnementale porteront des coups sévères sans pouvoir prédire précisément où

et quand, nous devons accorder à la résilience — la capacité de la société à absorber le changement, à s'y adapter et à prévenir les effondrements systémiques — le même poids que les préoccupations d'efficacité qui dominent aujourd'hui. Les systèmes complexes impliquent des interactions à plusieurs niveaux entre les individus, les secteurs, les institutions et les politiques — des interactions avec un éventail vertigineux de boucles de rétroaction, de dépendances au sentier, de décalages temporels entre cause et effet et de points de basculement.

La réalité des risques systémiques — avec la complexité, l'incertitude et l'ambiguïté qui les caractérisent — requiert des critères de décision fondés sur de nouveaux principes :

- **Robustesse** : Les décideurs doivent viser des choix robustes, plutôt qu'étroitement optimisés, qui fonctionneront dans un large éventail de scénarios futurs. Ces choix doivent être suffisamment flexibles pour permettre de tirer profit des opportunités futures d'interventions diversifiées, et ils ne doivent pas indûment restreindre les options futures.
- **Gouvernance à plusieurs niveaux** : Pour prendre de bonnes décisions, les sociétés complexes ont besoin de perspectives qui soient tout à la fois intégrées et larges, ce qui exige une approche mobilisant l'ensemble du gouvernement et des solutions à l'échelle de la société. Il est essentiel que la population, les décideurs politiques, les experts et les autres parties prenantes collaborent en ce qui concerne les connaissances, l'expérience, l'interprétation, les préoccupations et les perspectives.
- **Auto-organisation (McChrystal *et al.*, 2015)** : La fragilité systémique peut se manifester diversement en différents lieux — comme dans le cas des impacts climatiques qui requièrent des actions auto-organisées et flexibles menées par un large éventail d'acteurs de la société. Les dirigeants politiques peuvent faire beaucoup pour éclairer, habiliter et coordonner ces actions parties du terrain, qui vont au-delà des capacités de la seule administration centrale.
- **Communication** : La communication de la dynamique sociétale à la population est difficile mais cruciale. Il est difficile de se mettre d'accord sur un ensemble de politiques publiques ou de changements structurels sans un certain niveau de compréhension commune de la nature des problèmes complexes auxquels nous sommes confrontés. La compréhension du public engendre la confiance et l'appropriation collective des décisions.
- **Analyse d'horizon et action précoce** : Malgré l'imprévisibilité des systèmes complexes, des techniques telles que l'analyse d'horizon et l'analyse de scénarios peuvent souvent détecter des problèmes émergents susceptibles de causer des perturbations systémiques. La récente crise financière mondiale et la pandémie en cours ont clairement

montré que les perturbations systémiques ont des coûts sociétaux considérables. Les sociétés doivent inciter leurs dirigeants à s'attacher à la prévention.

Le XXI^e siècle ressemble de moins en moins au monde de nos aïeux. Les technologies bouleversent la nature des économies et des interactions humaines, le pouvoir quitte les gouvernants traditionnels sans être repris par des institutions bien structurées, capables de gérer de manière fiable l'ordre mondial en mutation. Les ouragans, les vagues de chaleur, les inondations et les sécheresses sont des rappels réguliers et meurtriers des changements climatiques. Les troubles sociaux croissent en même temps que les inégalités, et personne ne peut dire avec certitude quelle sera la source des emplois du futur ou à quoi ressemblera le contrat social.

Dans ce monde, rien ne permet de prévoir les conséquences exactes des fragilités systémiques. Nos institutions et processus décisionnels, qui supposent un degré déraisonnable de prévisibilité, doivent s'adapter à cette réalité.

Pendant, l'action récente sur le front politique, économique et environnemental donne des indices sur la manière de procéder et sur les principes fondamentaux qui peuvent nous guider vers une nouvelle économie politique. Partout sur la planète, des personnes expérimentent des modalités de mise en œuvre de ces principes, qu'il s'agisse des départements chargés de la prospective au sein des gouvernements nationaux, des modèles de production en « économie circulaire » évitant le gaspillage ou des réseaux multipartites axés sur la transformation systémique. Cette pandémie et ses conséquences doivent inciter à développer ces expériences pour créer le type de résilience dont notre société mondiale complexe a désespérément besoin. **FD**

ANN FLORINI est professeure clinicienne à la Thunderbird School of Global Management de l'Université de l'Arizona. **SUNIL SHARMA** est chercheur invité à l'Elliott School of International Affairs de l'Université George Washington, et associé principal au Council on Economic Policies, Zurich, Suisse.

Bibliographie :

- Agur, I., and S. Sharma. 2015. "Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy." In *Institutional Structure of Financial Regulation—Theories and International Experience*, edited by Robin H. Huang and Dirk Schoenmaker. London: Routledge.
- Arner, D. W., E. Avgouleas, D. Busch, and S. L. Schwarcz, eds. 2019. *Systemic Risk in the Financial Sector: Ten Years after the Great Crash*. Toronto: Centre for International Governance Innovation.
- Florini, A., and K. Florini. 2017. "It's Not Just about Paris: International Climate Action Today." *Foreign Service Journal* (July/August):26–31.
- Kupers, R. 2020. *A Climate Policy Revolution: What the Science of Complexity Reveals about Saving Our Planet*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McChrystal, S., T. Collings, D. Silverman, and C. Fussell. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. New York: Portfolio/Penguin.