



Quelles attentes à l'égard de la puissance publique face aux risques ?

À l'occasion de la crise que provoque la pandémie du Covid-19, il nous paraît essentiel de nous interroger sur la reprise de l'activité dans une perspective de soutenabilité environnementale, sociale, économique et démocratique de notre modèle de développement. L'appel à contribution vise à identifier les mesures structurantes intégrant cette dimension systémique et privilégiant une vision transdisciplinaire, qui devront être engagées à court terme mais en intégrant le long terme. Cet appel s'articule avec le programme du séminaire « Soutenabilités ».

L'apparition du virus, puis l'épidémie elle-même et enfin la perspective de ses conséquences économiques et sociales ont mis en lumière différents modes d'intervention de la puissance publique et ont réactivé, en les déplaçant parfois, nos attentes à son égard. Pour organiser la réflexion sur les constats issus de la crise, comme sur les enjeux de soutenabilités à moyen terme, cette note propose de distinguer ces interventions et ces attentes selon trois niveaux : celui des **services publics**, celui des **politiques publiques**, et celui de **l'État** en général. Chacun de ces niveaux a été mis à l'épreuve par la crise sanitaire et, pour chacun, d'importantes questions se posent pour « l'après ».

Les constats dans la crise

Des services publics mis en lumière

Tout au long de la crise sanitaire, l'action des services publics a été au centre des regards. Bien entendu l'hôpital et les services de santé y occupent une place centrale, mais la période a également mis sur le devant de la scène le travail de différents agents de proximité, fonctionnaires ou non, indispensables à nos vies, certains devenant plus visibles dans des rues désertées (policiers et gendarmes, agents de la voirie et du ramassage des déchets...), d'autres ayant dû réinventer leurs pratiques à distance pour assurer une forme de continuité (les enseignants notamment).

Des formes symboliques de reconnaissance ont été adressées à ces agents publics situés « en première ligne » : dans les applaudissements de 20h, destinés aux soignants, puis élargis à d'autres agents, dans des banderoles affichées dans la rue, sur les réseaux sociaux, dans les discours politiques, mais aussi dans les médias, où, dans le cadre de leur « **héroïsation** », leur est – parfois – donnée la parole, à laquelle ces métiers n'avaient jusque-là accès que dans le cadre de conflits sociaux. Au-delà de la mise en avant des situations des personnes concernées (voir l'axe « quel modèle social pour faire avec nos vulnérabilités ? »), c'est l'importance de ces **services dédiés à l'intérêt général** qui est au cœur de l'actualité de crise (voir l'axe « modèle social » pour les réflexions sur les métiers et « l'utilité commune »).

La question du coût, qui est d'ordinaire au cœur du débat, est provisoirement reléguée au second plan, au profit de l'enjeu d'effectivité : la dimension matérielle et humaine de ces services passe avant leur dimension économique ou organisationnelle. Les premières primes annoncées par le gouvernement pour les personnels soignants ou pour les agents directement mobilisés sur la gestion de crise n'ont ainsi été discutées par personne.

Parfois peu visibles en temps « normal », ces services publics, locaux ou nationaux, se sont montrés, au cours de la crise, indispensables au maintien de différentes dimensions fondamentales de la vie, alors même que la majorité des activités économiques sont par ailleurs à l'arrêt. Une partie de cette visibilité est venue de leur sur-sollicitation, les poussant parfois au-delà de leurs capacités, et les plaçant, pour certains, au bord de la rupture. Ce changement temporaire du regard ouvre la voie à une possible réflexivité collective sur ces services publics, leur utilité, leur valeur, l'adaptation entre les objectifs qui leur sont assignés et les moyens qui leur sont accordés.

Des choix de politiques publiques mis en question

Au-delà des décisions prises dans le chaud de la crise, de nombreuses options de politiques publiques des années voire des décennies précédentes sont discutées à la lumière de l'épidémie, dans des domaines très variés : politiques hospitalières, organisation des services publics, calibrage des stocks de précaution, stratégies industrielles et chaînes d'approvisionnement... Il s'agit à la fois de comprendre comment **certains pays se sont « mieux » préparés que d'autres** à une catastrophe de cette nature, et d'imaginer des manières d'en tenir compte à l'avenir.

Dans de nombreux pays, c'est un défaut d'anticipation qui est reproché à l'État. Dans la gestion du nombre de lits dans les services de réanimation des hôpitaux ou du stock de masques, les critiques portent en France principalement sur le calibrage des mesures de précaution prises en amont par les pouvoirs publics. L'analyse consiste alors à dire que les décisions d'urgence sont d'autant plus brutales et dommageables pour la vie économique et sociale que les précautions préalables étaient insuffisantes.

L'attention, en temps normal, aux considérations de gestion budgétaire apparaît, en temps de crise, comme l'une des sources des difficultés – les mesures prises dans l'urgence étant d'autant plus massives que l'anticipation avait été insuffisante. Si ces considérations sont, logiquement, suspendues pendant la durée de l'épidémie, on peut observer que les conséquences économiques et sociales de la crise, qui se chiffrent déjà en dizaines voire en centaines de milliards, seront vraisemblablement beaucoup plus lourdes pour la Nation que ne l'aurait été, rétrospectivement, un rehaussement des mesures de précaution sanitaire. Si bien que, même en demeurant dans le cadre d'un raisonnement comptable, « **l'investissement** » dans la précaution, qui ressemble à une simple « charge » en l'absence de catastrophe, ce qui est le cas de figure le plus fréquent pour les risques extrêmes, **apparaît rentable lorsque la catastrophe survient.**

Un État mis au pied du mur

Dès l'apparition du nouveau virus, c'est à l'État qu'il est demandé quelles mesures il compte prendre pour en protéger la population. C'est à lui qu'on s'adresse, du fait de la palette d'actions qu'il peut engager dans ce genre de situation : mobilisation et réorganisation des services sanitaires, information du public, opérations de contrôle impliquant la police voire l'armée, réquisitions de matériels ou de personnes, dispositions contraignantes individuelles ou collectives – puis, in fine, mesures budgétaires ou initiatives économiques diverses (nationalisations, subventions, garanties, planification...) pour favoriser la préservation du tissu économique, et la reprise de l'activité.

Mais au-delà de la mobilisation des moyens de la puissance publique, c'est vers les citoyens que les États se sont tournés, pour leur demander, notamment, de rester chez eux. Le paradoxe est ici que, faute d'une capacité publique à identifier et à prendre en charge (par l'isolement ou à l'hôpital) toutes les victimes de ce virus inconnu, la plupart des États ont dû solliciter les citoyens pour que, par leur comportement (dans le confinement), ils assurent les conditions de possibilité d'une continuité de l'action publique, y compris au prix d'une restriction de leur liberté de circulation. **C'est en dernier ressort sur l'action des citoyens que se joue la capacité d'une Nation à limiter les dégâts** d'une épidémie comme celle-ci – ce qui pose, au-delà des responsabilités individuelles de chacun, la question des conditions (matérielles notamment) dans lesquelles les citoyens sont sollicités pour contribuer à l'effort collectif.

Dire que « l'État paiera » permet, dans l'immédiat, de rassurer l'ensemble des acteurs sur l'engagement de la puissance publique en faveur d'une **solidarité collective**, qui n'abandonnera pas à leur sort ceux qui sont le plus touchés par la crise sanitaire, mais ne dit pas, à moyen terme, **la façon dont sera réparti** l'effort pour couvrir les dépenses engagées à cette occasion (voir axe « quelle voie pour une économie soutenable ? »).

Et au moment même où un grand nombre de ses instruments sont sollicités, l'État voit l'un de ses fondements, la souveraineté, fragilisé par la crise. En premier lieu, comme aucun État ne peut se sentir à l'abri d'un virus transporté au gré des déplacements des hommes, la question des **frontières**, de leur portée et même de leur sens, est posée à nouveaux frais ; en second lieu, les dépendances à l'égard de chaînes d'approvisionnement internationalisées rappellent qu'une rupture dans une usine chinoise peut interrompre l'ensemble d'une chaîne de production, et que de nombreux pays sont loin de l'autosuffisance sur un certain nombre d'équipements qui se sont révélés stratégiques (masques, tests, respirateurs...) ; enfin, le caractère mondial des conséquences de la crise sanitaire est tel que nul pays ne peut, dans le cadre de **l'économie mondialisée**, espérer sortir indemne de la crise économique en actionnant uniquement ses propres outils de soutien ou de relance de l'activité.

C'est particulièrement vrai au sein de l'Union européenne, où la simultanéité de la crise sanitaire a rendu plus difficile la mutualisation des moyens qui aurait été envisageable si seuls quelques pays avaient été atteints, et où les **enjeux de solidarité**, dans la crise et à sa sortie, apparaissent essentiels pour protéger d'une catastrophe économique durable les pays les plus touchés par la maladie.

À moyen terme : les défis de soutenabilité

Bien entendu, une part importante des demandes adressées à la puissance publique sont spécifiques à la situation de crise ; néanmoins, il se peut que ce contexte conduise les opinions publiques à **réviser durablement leurs attentes à l'égard de l'État et des services publics**, y compris en régime ordinaire : à la fois pour être prêts à faire face à de nouvelles difficultés plus ou moins analogues et pour contribuer à la transformation de notre modèle de société, à la lumière des leçons de l'expérience.

Il est possible de détailler ces enjeux en suivant là encore les trois niveaux évoqués jusque-là : le niveau des services publics, celui des politiques publiques et celui de l'État dans son ensemble.

Au niveau des services publics : résilience et adaptabilité

Il serait caricatural de dire que les Français ont redécouvert les vertus de leurs services publics à l'occasion de la pandémie de CoVid-19 ; depuis de nombreuses années ils témoignaient dans différentes enquêtes d'opinion à la fois leur confiance dans ces institutions (dans l'hôpital en premier lieu¹) et leur satisfaction à l'égard des services rendus.

Plus spécifiquement, au cours de l'année 2019, on voit dans le Baromètre de l'Institut Paul Delouvrier pour la première fois une majorité absolue de sondés affirmer qu'ils préféreraient « **améliorer les prestations fournies par les services publics quitte à augmenter le niveau des impôts et des prélèvements** » (53 %, + 10 pts par rapport à l'année précédente) plutôt que « diminuer le niveau des impôts et des prélèvements, quitte à réduire les prestations fournies par les services publics » (45 %, - 10 pts par rapport à l'année précédente)².

Avant l'épidémie, la santé était déjà en tête des préoccupations ; toujours selon le Baromètre Paul Delouvrier, lorsqu'il était demandé aux sondés, parmi différents domaines d'intervention de l'État, « sur lesquels les pouvoirs publics devraient faire porter prioritairement leur effort », la santé publique arrivait en première position (46 %, + 2 pts), devant l'emploi et l'éducation, qui avaient longtemps occupé les deux premières places³.

Il est probable que l'apparition du nouveau coronavirus, surtout si l'on est amenés à devoir cohabiter durablement avec lui, renforce cette **priorité sanitaire dans les attentes des Français** à l'égard des services publics. La question est alors celle de la capacité de la puissance publique à répondre à cette attente, dans la durée : comment estimer les moyens humains, les infrastructures et les équipements qui seraient nécessaires pour cela ?

Et au-delà du domaine de la santé, ce sont les questions de l'organisation des services publics, du niveau territorial où se prennent les décisions, de l'autonomie des différents échelons, de leurs missions et de leurs moyens, de la reconnaissance dont doivent bénéficier ceux qui y travaillent (voir l'axe « modèle social »), qui doivent être reformulées à partir des besoins identifiés dans les moments critiques.

À l'aune de l'intensité très élevée de la sollicitation dont ils font l'objet en période de crise, les services publics sanitaires ont rapidement paru sous-dimensionnés. Pour

¹ Voir notamment le [Baromètre de la confiance politique](#) du Cevipof, vague 11, page 41.

² Voir [Les Services publics vus par les Français et les usagers](#). Baromètre de l'Institut Paul-Delouvrier, édition 2019, page 10.

³ Voir [Les Services publics vus par les Français et les usagers](#). Baromètre de l'Institut Paul-Delouvrier, édition 2019, pages 6-7.

autant, et quel que soit le service public considéré, il ne saurait être question de calibrer en régime de croisière le nombre d'équipements ou le nombre d'agents permanents en fonction de situations extrêmes, qui ne peuvent par définition pas être mesurées à l'avance. Si bien que c'est en premier lieu l'adaptabilité de ces services, en fonction des circonstances, qui peut être la clé de leur capacité à prendre en charge des crises majeures et donc de leur résilience.

Si cette adaptabilité dépend bien sûr du dimensionnement de base des services, elle repose aussi sur la possibilité d'organiser, en situation critique, l'activation d'un **service public « élargi »**, par le développement de complémentarités, entre les services bien sûr, avec les collectivités, mais aussi avec la société civile, qui est de toutes façons appelée à être mobilisée en cas de catastrophe (c'est aujourd'hui le cas, pour la fabrication de masques, dans laquelle s'engagent aussi bien de grandes entreprises comme Armor-Lux que des travailleurs indépendants ou des amateurs, comme pour la fabrication des respirateurs, avec Air Liquide en France ou General Motors aux États-Unis).

Elle suppose aussi l'entretien d'une « **culture** » du **service public**, qui passe à la fois par la reconnaissance de l'engagement, du travail et de l'autonomie des agents, et par la réaffirmation de ses objectifs propres, tournés vers l'intérêt général, justifiant un fonctionnement qui repose sur des principes distincts de ceux qui dominent le monde marchand.

Au niveau des politiques publiques : anticipation et précaution

Après le renversement de priorités qui s'impose pendant la période critique, comment s'organisera, dans la durée, **la difficile mise en cohérence des objectifs** sanitaires, des objectifs économiques, des considérations budgétaires... et des autres objectifs de politique publique ? Il est bien sûr trop tôt pour le dire, mais le moment semble venu d'interroger à nouveau la portée et les conséquences pratiques du « **principe de précaution** ».

Au-delà de ses implications scientifiques et technologiques, le principe de précaution a vocation à **organiser notre rapport collectif aux risques**, notre manière d'anticiper dans l'incertitude. Ce qui le rend difficile à intégrer dans le fonctionnement ordinaire des politiques publiques c'est qu'il ne peut se modéliser selon un simple calcul coût/bénéfice, compte tenu précisément de l'incertitude du risque qu'il ambitionne de prendre en charge. A fortiori dans le cas du risque extrême, donc le coût pour la France peut représenter plusieurs centaines de milliards d'euros, mais avec une probabilité d'occurrence très faible. Cependant, si « **gouverner, c'est prévoir** », alors l'identification de risques systémiques majeurs, même très peu probables, doit impérativement se traduire dans les choix politiques, y compris au prix de dépenses qui se seront, si tout se passe bien, avérées inutiles.

Et comme **gouverner c'est aussi « choisir »**, selon l'expression de Pierre Mendès-France, il revient aux responsables politiques d'assumer les choix qui sont faits au nom de ce principe de précaution et qui ne peuvent être évalués à l'aune des mêmes standards que d'autres aspects de l'action publique. Inévitablement, quand le temps s'écoule après une catastrophe et plus encore après une catastrophe évitée, la tentation de négliger ce principe gagne du terrain, et crée de nouvelles vulnérabilités. L'exemple de la grippe H1N1 montre toutefois qu'une polémique sur le coût de la prévention peut apparaître dès le lendemain de la crise évitée.

C'est donc de façon transversale et dans la durée, et non pas uniquement au sujet de risques auxquels nous sommes actuellement exposés, qu'il faut envisager **la place de la précaution** dans les politiques publiques. Cela suppose de faire évoluer les indicateurs d'évaluation de différents dispositifs, afin d'accorder **une place plus importante aux enjeux**

de robustesse ou de résilience, aux dépens des objectifs d'efficacité, notamment. Sur le plan de la méthode, cela pourrait se traduire par une **généralisation de « stress tests » pour les politiques publiques**, qui auraient pour vocation de mesurer la capacité de différents services à résister à un choc majeur (pas nécessairement une épidémie, car la prochaine crise ne ressemblera pas forcément à celle-ci, mais pourrait être une crise financière, une panne électrique ou informatique de grande ampleur, une attaque chimique, une guerre, l'éclatement de la zone euro ou de l'Union européenne, etc.).

La question se pose aussi sur le risque privé : à l'occasion de cette crise, beaucoup d'entreprises ont découvert que leur assurance contre la perte de chiffre d'affaires ne les couvrait pas face au confinement. Naturellement, il existera toujours des risques non assurables, mais pour autant, **ne faut-il pas réexaminer les politiques de couverture des entreprises privées**, afin de réduire autant que possible la « socialisation des pertes » ?

Une réévaluation de la notion de précaution entraînerait une refonte significative du référentiel de nos politiques publiques, de leurs grands objectifs et de certains de leurs outils ; elle semble particulièrement adaptée à une époque caractérisée à la fois par l'identification de bouleversements majeurs et inéluctables à court et à moyen terme (liés notamment au changement climatique et à l'érosion de la biodiversité) mais dont les conséquences concrètes et territorialisées ne sont pour l'instant que mal connues. Et c'est précisément quand **l'État ne sait pas tout** qu'il doit déployer des politiques de précaution (voir aussi l'axe « savoirs/pouvoirs/opinions »).

Pour autant, cette incertitude ne doit pas nécessairement aboutir à une forme de passivité à l'égard de l'avenir : **l'anticipation ne se réduit pas à la précaution**, en particulier lorsque s'impose à la puissance publique un défi de redémarrage économique, après la mise à l'arrêt que constitue le confinement généralisé. Sans singer ce qui a été accompli au sortir de la Seconde Guerre mondiale, **l'idée de « planification » peut être remise au goût du jour**, compte tenu notamment de plusieurs impératifs : renforcer l'indépendance (nationale ou européenne) dans la production de certains biens et services stratégiques, conduire nos sociétés vers la neutralité carbone, favoriser une gestion sobre des ressources, ce qu'il est impossible d'obtenir en laissant les acteurs privés en disposer comme ils le souhaitent.

Pour atteindre de tels objectifs, **le niveau européen semble incontournable**, à la fois au niveau de la conduite de politiques publiques orientées vers le long terme et au niveau de l'effort de recherche nécessaire pour inventer et déployer les outils adéquats. Aussi bien en matière de transition écologique qu'en matière de solidarité, l'ampleur des actions nécessaire plaide pour une coordination européenne des politiques publiques.

D'un autre côté, **la construction de politiques résilientes**, adaptées aux ressources et aux vulnérabilités des différents territoires, ne peut sans doute pas être pilotée au seul niveau national, mais **doit reposer également sur l'échelon local**, plus apte à identifier les multiples dimensions des difficultés rencontrées par les acteurs (individus, entreprises, associations...) et les réponses disponibles immédiatement pour faire face à telle ou telle catastrophe.

Au niveau de l'État : cohésion et orientation

Dans la crise, le rôle de l'État va au-delà de ce que représentent les services publics et les politiques publiques ; il est sollicité en tant qu'entité globale, représenté par son chef quel qu'il soit, et fait figure de centre névralgique de la riposte face au risque. **Dans l'après-crise, son rôle n'est pas moins essentiel**, à plus d'un titre.

Tout d'abord, au cours de la crise, il passe pour ainsi dire **de la « première ligne » au « dernier ressort »** ; on attend en effet de l'État qu'il accompagne les acteurs économiques et sociaux à surmonter l'épreuve en devenant, selon les besoins, prêteur en dernier ressort, acheteur en dernier ressort, assureur voire employeur en dernier ressort, avant que chaque acteur ainsi préservé puisse retrouver ses capacités. De ce point de vue, c'est la seule instance capable d'engager sa responsabilité comme garantie, même lorsque tout est devenu incertain. C'est lui qui peut éviter le délitement des liens sociaux ou l'affrontement fratricide dans un pays meurtri. Encore faut-il qu'il en ait les moyens, ce qui peut dépendre, dans le cadre de l'Union européenne, de décisions prises à un niveau encore au-dessus de l'État-nation.

Ces **enjeux de cohésion** seront vifs au lendemain de l'épreuve de l'épidémie et du confinement, qui aura soumis les individus et la société dans son ensemble à des situations de stress intenses et inégalement réparties. Ils le seront d'autant plus si, comme on peut aujourd'hui le prévoir, la sortie du confinement sera à la fois progressive (selon des critères à définir) et sous contrainte (articulée à des instruments de suivi voire de « pistage », qui permettraient à certaines activités de reprendre sans exposer les personnes vulnérables).

Le rôle proprement politique de l'État est alors d'organiser de façon cohérente, juste et démocratique (conditions de leur acceptabilité et de leur efficacité) les mesures de déconfinement techniquement envisageables, et de **veiller à l'équilibre entre des principes aussi fondamentaux les uns que les autres** mais qui peuvent, dans une situation donnée, entrer en conflit (la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, par exemple). Et c'est précisément parce que l'État dispose seul des moyens, y compris contraignants, pour mettre en œuvre ce type de compromis, qu'il est essentiel qu'ils se construisent sur des bases aussi démocratiques que possibles.

Certains débats qui s'ouvrent mettront à rude épreuve nos conceptions de la liberté et de l'égalité : quels usages des données personnelles de santé pour lutter contre l'épidémie ? peut-on prendre des mesures différenciées de restriction de la liberté de circuler selon l'âge des personnes ? selon les régions de résidence, dans une République pourtant indivisible ? On ne sait dire encore dans quel cadre et dans quelles conditions se conduiront ces débats éminemment sensibles.

La question se pose aussi pour les décisions qui vont modeler « l'après ». C'est le chef de l'État qui a ouvert ce champ de réflexion dans son adresse aux Français le 12 mars, en nous invitant à « **interroger notre modèle de développement**⁴ », à partir de ses vulnérabilités et de ses failles, et à définir collectivement ce qui relève d'enjeux stratégiques et doit à ce titre être, au moins en partie, soustrait à la logique du marché. De multiples acteurs, publics ou privés, se saisissent déjà de ce questionnement ; il porte nécessairement aussi sur **le rôle de l'État lui-même**, compte tenu des différents facteurs de relativisation de la souveraineté que sont notamment la mondialisation telle qu'elle s'est opérée jusque-là, les enjeux de bien communs mondiaux que représentent le changement climatique et l'érosion de la biodiversité, mais aussi dans d'autres registres, la montée en puissance des collectivités locales et l'intégration européenne.

Parce qu'il ne se résume pas à une collection de dispositifs d'action publique mais joue un rôle-clé dans **la construction et la consolidation de la communauté nationale**, la responsabilité de l'État est d'assurer les conditions de l'expression des préférences collectives et des besoins communs, qui sont susceptibles d'entraîner une réorientation de notre modèle de développement et de nouvelles articulations entre l'action individuelle et l'action collective (transition écologique, principes de la protection sociale, libertés publiques,

⁴ Emmanuel Macron, président de la République, [Adresse aux Français](#), le 12 mars 2020.

nouveaux espaces démocratiques...) et de mettre en œuvre les orientations qui résultent de l'expression de ces préférences.

Au cours des dernières années, d'autres crises ont été l'occasion d'innover en la matière, avec notamment le Grand débat national et la création de la Convention citoyenne pour le climat. La perspective de la sortie de la crise sanitaire du Covid-19, si elle doit effectivement s'accompagner d'une réflexion collective sur le « monde d'après », peut-elle faire l'économie d'un **nouvel exercice de délibération démocratique**, dont la forme reste à inventer ? Et doit-elle aboutir à une rénovation de nos institutions, visant à les rendre plus adaptées aux impératifs qu'elles rencontrent (plus réactives, plus prévoyantes, plus démocratiques) ? Enfin, comment la vie publique en général, qui de tous temps a reposé massivement sur la co-présence physique (assemblées délibérante, conseils, réunions publiques, manifestations...), peut-elle se réinventer dans un contexte de distanciation contrainte ?

Ressources numériques (liste évolutive)

- Pascal Marichalar, « [Savoir et prévoir](#) », une chronologie des savoirs consolidés et des décisions (La Vie des idées).
- Michel Callon et Pierre Lascoumes, [Covid-19 et néfaste oubli du principe de précaution](#) (AOCmédia)
- Olivier Borraz et Henri Bergeron, [Impréparation et crise de l'État](#) (AOCmédia)
- Arnaud Mercier, [La France en pénurie de masques : aux origines des décisions d'État](#), (The Conversation)
- Godefroy Beauvallet, [Un État de Catastrophe](#) ([AutrementAutrement](#))
- [Déconfiner l'État : démocratie, care et action publique](#) (sur [AutrementAutrement](#))
- Nicolas Rio, [Quand l'État gère la crise, les collectivités doivent assurer la résilience](#) (sur La Gazette des communes)
- Mirelle Delmas-Marty, [À l'ère du coronavirus, gouverner la mondialisation par le droit](#) (Le Grand Continent)