

Attendu, interpellé, bousculé dans la crise pandémique,

l'État face aux crises qui viennent

La pandémie de la covid 19 se poursuit. En l'espace de dix mois, la France a subi deux vagues épidémiques agressives et douloureuses sans que puisse être écartée l'hypothèse de vagues suivantes. La campagne de vaccination contre le coronavirus débute à peine. Ainsi se poursuit un ébranlement qui touche, même de manière inégale, presque chaque personne, chaque collectivité, chaque entreprise, chaque organisation ou institution. L'heure n'est pas aux enseignements définitifs. Mais fait sens un regard documenté sur la manière dont l'État a pu anticiper puis gérer la crise jusqu'à ce jour, et commencer à en tirer des conclusions opératoires.

Alors que les années précédentes avaient été marquées par une succession de "crises" constatées (économique et monétaire, terrorisme, gilets jaunes) ou sous-estimées (pauvreté, creusement des inégalités), les événements actuels, dès lors qu'ils touchent tout le monde, provoquent une large prise de conscience que l'on est entré dans le temps des crises.

Ces crises qui se succèdent ou se cumulent sont de natures différentes mais posent des questions en définitive analogues ; pouvait-on les prévenir, les voir venir grâce à des capteurs fiables, être prêts à y faire face ? Et comment, dès lors, dans ces nouveaux temps, penser et organiser l'État, définir et construire sa relation avec la société civile, son rôle dans la Nation ?

Pleinement dans le champ de sa réflexion, le Cercle de la réforme de l'État a entrepris dès le printemps 2020 un travail sur la crise et ses effets en s'appuyant sur les analyses et sur les expériences concrètes de ses membres qui exercent des responsabilités dans des domaines très divers de l'État et du secteur public ou mènent des recherches dans un large ensemble de disciplines. Il pense utile à ce stade d'en présenter une synthèse. Ce travail, qui sera complété et approfondi au fur et à mesure de l'évolution de la situation, met à jour le paradoxe critique qui place l'État face à ses responsabilités. Attendu dès le début de la crise, omniprésent depuis, il subit de plein fouet les reproches inhérents à toute gestion de crise mais aussi et surtout une profonde interrogation quant à son aptitude à anticiper, organiser, agir et fédérer la Nation.

Le tableau ci-dessous décrit, sans viser l'exhaustivité, les perceptions ou incompréhensions qui se sont fortement fait jour à l'encontre de l'État, et les éléments positifs, la capacité d'adaptation, qui ont pu être constatés dans le même temps de la part de nombreux services et acteurs publics. L'impréparation renvoie à la nature même d'un État qui n'avait pas su se remettre en question. L'adaptation en corrige ou compense certains effets dans l'urgence mais de manière partielle, nourrissant une impression d'occasions manquées.

| <p style="text-align: center;">IMPRÉPARATION</p> <p style="text-align: center;"><i>Faute d'anticipation et lesté de handicaps structurels, l'État, très attendu dans la crise, se voit instruire un procès d'incompétence, de pesanteur et de superficialité.</i></p> | <p style="text-align: center;">ADAPTATION</p> <p style="text-align: center;"><i>Le professionnalisme et l'inventivité de très nombreux agents, cadres ou services en première ligne et la rapidité de certaines décisions ont permis à une partie de l'État de fonctionner et d'agir.</i></p> |
|--|---|
| <p>déception collective à la mesure de l'attente d'État.</p> <p>constat de l'absence ou de l'inadaptation des capteurs permettant de détecter en amont les facteurs de crise</p> <p>impréparation manifeste de très nombreux services prioritaires pour les Français.</p> <p>enchevêtrement et complexité.</p> <p>hétérogénéité de la décision publique.</p> <p>manque de transversalité empêchant un traitement d'ensemble à la fois sanitaire économique et social.</p> <p>incompréhension et anxiété face à la communication et aux choix publics.</p> <p>divorce entre un État centraliste et une décentralisation laissée à elle même.</p> <p>manque de compétences en matière logistique, d'achat, d'organisation de crise.</p> <p>attention insuffisante à l'impératif de processus de coopération, a fortiori en période de crise aiguë.</p> <p>quasi absence de retours d'expérience au fur et à mesure de la crise.</p> <p>vision partielle et tardive des urgences qui montent (pauvreté, précarité, social).</p> | <p>maintien du fonctionnement général des institutions et de l'État permettant d'éviter à ce stade des crises dans la crise.</p> <p>dévouement des professionnels de première ligne (publics et privés).</p> <p>agilité de certains services et administrations,</p> <p>volonté de tirer certaines leçons au fur et à mesure de la gestion de crise.</p> <p>expérimentations et innovations issues du terrain.</p> <p>le management fait la différence.</p> <p>sauvegarde de l'économie placée en première priorité et rapidement traduite dans les faits.</p> <p>continuité de services publics essentiels (finances publiques, sécurité sociale, police, gendarmerie pompiers, protection civile).</p> <p>différenciation des mesures sanitaires durant la deuxième vague et redécouverte des territoires.</p> <p>formes nouvelles de coopération européenne monétaire, économique et sanitaire.</p> <p>prise de conscience du degré de dépendance du pays à l'égard de l'extérieur s'agissant de matériels ou fournitures de première nécessité.</p> <p>maintien des contacts multilatéraux (OMS...)</p> |

Ce constat, contrasté mais décevant pour l'État puisque l'attente à son égard fut et demeure immense, appelle à une vision d'ensemble. Il s'impose au long de l'analyse qui suit sur les réalités de la décision publique dans la crise.

La covid a déclenché au début de l'année 2020 une crise sanitaire qui s'est révélée à la fois un catalyseur d'autres crises majeures, au plan social comme au plan économique, et le révélateur de crises sous-jacentes, numériques comme environnementales, **qui s'entrecroisent** ; toutes mettent en lumière une demande d'État toujours aussi forte et même renforcée mais selon des principes et des modes de fonctionnement totalement renouvelés. Contrairement à ce qui se lit parfois, l'État ne sortira pas forcément affaibli de la pandémie, dès lors qu'il en tirera - dès maintenant et dans la durée - une réelle détermination à changer, mais cette fois bien différemment des "changements" auxquels il a procédé par le passé. Pour le Cercle, une telle ambition doit s'appuyer sur **une vision transversale des problèmes comme des solutions**, et ce a fortiori lorsque la préparation

rigoureuse aux crises devient une condition de la crédibilité des États. Les déclinaisons par ministère, institution ou opérateur de l'État doivent s'inscrire préalablement dans une réflexion stratégique d'ensemble, seule à même d'éviter dispersion des volontés, résistances dans la mise en œuvre des réformes, hétérogénéité des résultats obtenus. Une approche qui n'est guère naturelle dans l'État et que la probabilité d'autres crises rend impérative.

Qu'il s'agisse d'une exacerbation de problèmes sous-estimés jusqu'alors ou de l'irruption de « cygnes noirs », la pandémie et les crises qu'elle met au jour contraignent l'État au sens large (y compris ses opérateurs) à se plier à l'urgence, pour organiser comme pour convaincre. Cette réalité difficile à admettre et à maîtriser pour les décideurs publics ne peut se réduire pour autant à la seule gestion de l'exceptionnel. Cette crise modifie les visions politiques du temps - le premier déconfinement ne signait pas une victoire mais une accalmie pour prévenir une nouvelle attaque - et de l'espace - le virus se joue des territoires, des certitudes et des clauses de compétence. **Elle fait voler en éclats nombre des figures de la gestion publique qui pouvaient paraître cartésiennes par temps plus calmes. La crise transforme pour beaucoup de décideurs des abstractions en réalité.** Elle permet à certains acteurs de prouver la résilience dans l'action, par l'agilité et par la prise de responsabilité au plus près des besoins. Elle incite à l'humilité face aux drames constatés, mais permet parfois de transformer le chaos en opportunité. Observer et dire ce que cette crise douloureuse montre de la gestion publique, de ses marges de progression, relève d'une ardente obligation pour réagir, ressouder et ainsi rebondir.

Après une analyse de la situation dans laquelle se trouvait l'action publique à la veille de la pandémie, ce document se propose d'énoncer ce que cette crise aux dimensions multiples révèle déjà de l'État en tant qu'organisateur de la Nation pour prévenir les crises, décideur dans l'urgence, manager dans la tempête, fédérateur des initiatives et partenaire des territoires, avant de suggérer dès ce stade des principes et lignes d'action sur lesquels devrait se (re)construire la gouvernance publique.

SOMMAIRE

I. L'État à la veille de la pandémie : *des administrations en réforme, des problèmes manifestes de gouvernance, une France inquiète.*

II. L'État dans la crise et dans les crises : *basculement dans l'urgence, relative stabilité des fondamentaux, exacerbation des fragilités.*

III. L'État manager face à ses responsabilités : *répondre aux attentes de lien social, rechercher l'inclusion, faire de la reconnaissance un principe majeur de la GRH.*

IV. L'État et les autres : *la crise a renforcé la perception d'un État peu collaboratif et tourné vers lui-même, appelant à généraliser dans la sphère publique trois principes-clé : coopérer, désenchevêtrer, faire confiance.*

V. L'État face à l'injonction de se situer à la hauteur des enjeux : *revisiter la gouvernance publique, changer les référentiels de la décision administrative, refonder la culture de l'État.*

Conclusion : le cap : *un État fédérateur de la Nation, en ordre de bataille pour le temps des crises.*

I. L'ÉTAT A LA VEILLE DE LA PANDEMIE :

des administrations en réforme, des problèmes manifestes de gouvernance, une France inquiète.

La France a abordé la crise dans une situation de croissance économique, de créations d'emplois et de baisse progressive du chômage mais avec des fragilités préexistantes et dans un contexte de réelle inquiétude.

L'État stricto sensu - mais aussi ses opérateurs, les collectivités territoriales, les établissements publics, y compris ceux du secteur sanitaire et médico-social - s'inscrivaient depuis nombre d'années dans des mouvements de « modernisation » puis plus récemment de « transformation ». Beaucoup d'administrations ou d'organismes publics étaient ainsi engagés, lorsque la crise a éclaté, dans des processus de réformes, de réorganisations de services ou d'adaptation des processus, tout particulièrement dans le cadre de la transition numérique. La période de confinement en a interrompu la plupart.

La question se pose de savoir si ces projets traitaient les problèmes qui apparaissent aujourd'hui centraux. Les priorités, les grilles d'analyse, les points nodaux, les méthodes, doivent-ils demeurer les mêmes ? Faut-il reprendre telles quelles telle ou telle réforme déjà engagée ? Doit-on en abandonner, a fortiori si elles étaient à l'état de projet ? En lancer de nouvelles ? Mais dans quel esprit ? Et cela dans le contexte d'interrogations préexistantes sur les limites de l'endettement public, de critiques redynamisées vis-à-vis de l'État central « parisien », de l'interpellation portée sur l'inadéquation des réformes antérieures dans le domaine de la santé, de décisions qui ne peuvent être différées pour faire face à la gravité de l'enjeu écologique, économique et social.

Au plan sanitaire, la crise de l'hôpital, patente depuis le début de 2018, n'avait pas été dénouée et s'était élargie progressivement, du service des urgences à un nombre croissant d'autres services. Les instruments d'une politique de prévention, affirmée centrale par les lois santé de 2016 et 2019, s'étaient développés pour certaines pathologies mais n'étaient pas en place pour d'autres, notamment pas contre les maladies infectieuses, exceptée l'extension des vaccinations obligatoires. Des ruptures de stocks concernant divers médicaments et molécules étaient progressivement apparues et s'étaient même accentuées en 2019, appelant l'attention sur le sujet des approvisionnements. L'organisation administrative dispersée et l'enchevêtrement des compétences sur les établissements d'hébergement des personnes âgées (EHPAD) avaient entravé les évolutions qui y étaient indispensables, malgré une démarche contractuelle (CPOM¹) renouvelée. Toujours en devenir, le Health data hub lancé en 2018, malgré sa vocation à centraliser toutes les données de santé, n'incluait pas, notamment, les personnes résidant dans ces établissements (près de 7000 établissements et de 600000 résidents) dont la situation sanitaire était notamment de ce fait-mal connue. Il n'était pas encore vraiment utilisé comme un outil de veille sanitaire.

Au plan économique, la croissance, continue depuis 2010, combinée avec de nouveaux modes de production et de distribution, avait permis un redressement de l'emploi avec notamment la création nette de près d'un million d'emplois au cours des cinq dernières années (2015-2019). Sa courbe s'était cependant progressivement tassée : + 2,4% en 2017, 1,7% en 2018, 1,2% en 2019 et une perspective de 1,1% en 2020 selon le consensus

¹ Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens signés entre les ARS et les établissements.

des économistes en novembre 2019. Elle était en outre relativement faible au regard d'un déficit des finances publiques et d'une politique monétaire expansive visant tous deux à la soutenir. L'endettement des ménages et celui des entreprises atteignaient des niveaux records qui les rendaient vulnérables à un retournement économique. Le taux d'endettement du secteur privé non financier (entreprises et ménages) s'était continûment accru depuis 2009 et, avec un taux de 130,9% au 3^{ème} trimestre 2019, la France était celle des quatre principales économies de la zone euro où il était le plus élevé (95,7% en Allemagne et 119,4 pour la moyenne de la zone). Malgré ces dix ans de croissance ininterrompue et en dépit des efforts budgétaires demandés dans divers domaines, les administrations publiques (État, Sécurité sociale, collectivités territoriales) demeuraient en déficit de 3% fin 2019 et la dette publique oscillait autour de 100% du PIB depuis l'été 2019 (59,8% du PIB pour l'Allemagne). Elle s'était accrue de 525 milliards de 2012 à 2019 (alors que celle de l'Allemagne diminuait dans le même temps de 200 milliards). L'assurance-chômage, pourtant anticyclique par nature, affichait encore une dette de 38 milliards.

Le secteur financier avait accru ses fonds propres. Cependant, dès avant la crise, les banques portaient des montants élevés de créances douteuses. Les assureurs avaient été autorisés fin décembre 2019, à modifier le mode de calcul des fonds propres pour éviter que la situation de taux bas n'affecte trop profondément la présentation leurs ratios prudentiels.

La politique monétaire « accommodante » de la BCE, continument expansionniste et qui l'avait conduite à porter notamment 20% de la dette publique française, avait soutenu la croissance mais s'était accompagnée de l'apparition progressive de « bulles », notamment une montée des prix de l'immobilier-en Ile-de-France mais pas seulement - et un creusement des écarts de patrimoine. Le Haut comité de stabilité financière² avait finalement conseillé en décembre 2019 aux banques de revenir à des pratiques plus traditionnelles et prudentes sur le financement de l'immobilier.

De véritables efforts de transformation avaient été engagés par nombre d'administrations et services publics. Particulièrement marqués au plan de l'informatique et de la dématérialisation dans certains secteurs, les progrès de la gestion publique en ce domaine demeuraient marqués du sceau de l'hétérogénéité. Comme plusieurs rapports parus en 2019 l'avaient démontré, la France n'avait rattrapé que partiellement son retard en la matière sur d'autres pays, un constat patent en matière d'Éducation et de Justice, notamment. Ces retards concernaient souvent les logiciels et les systèmes d'information mais aussi l'équipement des personnels et leur formation. Le télétravail était moins développé et organisé que dans plusieurs administrations en Europe.

Même si certaines réformes s'inspiraient d'un esprit de simplification, certains regroupements de structures suscitaient des questions, ainsi la suppression du bureau des maladies infectieuses à la direction générale la santé en 2015 ou la fusion en 2016 de l'établissement public de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) avec l'Institut de veille sanitaire au sein de Santé Publique France.

² Le HCSF réunit sous la présidence du ministre de l'économie, le gouverneur de la Banque de France, le vice-président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, le président de l'Autorité des marchés financiers, le président de l'Autorité des normes comptables et trois personnalités qualifiées.

Contrairement à nombre d'organisations privées, les administrations publiques n'avaient pas, pour la plupart, engagé une adaptation de la logistique et des approvisionnements au contexte d'une économie mondialisée, avec ses opportunités et ses risques.

Au plan social, des conflits et mouvements s'étaient succédés sans interruption et parfois même superposés. Ils avaient, y compris celui des « gilets jaunes », fait ressortir des tensions profondes et une incompréhension largement partagée tenant à un cumul de décisions ou de réformes qui produisait des effets imprévus et mal calibrés dans des territoires, professions ou catégories de la population. La réforme emblématique des retraites demeurait à l'ordre du jour, dans un contexte persistant de contestations.

Au plan territorial, avait été lancé par le gouvernement en janvier 2020 un débat de « terrain » autour de la thématique « décentralisation, différenciation, déconcentration », titre d'un avant-projet de loi dit « 3D », destiné de prime abord à renouer avec les responsables locaux des liens de confiance par trop distendus. Cette démarche constituait une stimulante tentative pour remettre concrètement au goût du jour deux dynamiques oubliées ou dénaturées : l'expérimentation, pour adapter les règlements et leur application aux réalités locales ; et la contractualisation qui avait brillamment fait son office de vecteur de confiance dans les années 90 quelque temps après la mise en place de la décentralisation.

Au sein des administrations publiques elles-mêmes, des tensions perduraient dans deux services essentiels à effectifs importants : la police, cumulant les contraintes, et, comme déjà évoqué, les établissements hospitaliers, en tension permanente. La gouvernance complexe des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) continuait aussi à produire insatisfactions et revendications dans les corps de pompiers soumis à des difficultés de plus en plus aiguës dans l'exercice de leur métier. De telles situations résultaient de facteurs spécifiques mais aussi de caractéristiques communes, notamment, une activité très exigeante au contact de réalités sociales devenues plus conflictuelles et des contraintes liées au caractère nécessairement continu de l'activité, 7 jours sur 7, 24 heures sur 24 et 365 jours par an. Des mouvements récurrents traduisaient difficultés et mal-être dans l'Éducation nationale confrontée à la montée des inégalités et à la remise en cause de valeurs républicaines.

Au total, la période précédant le confinement avait vu à la fois se développer des progrès sur de nombreux plans et subsister des fragilités diverses, voire en naître de nouvelles mais qui, considérées dans leur ensemble, traduisaient un niveau de risques globalement élevé avec des faiblesses dans les systèmes de prévention et de régulation visant à les éviter ou à tout le moins les cantonner. À la veille de la crise de la covid et d'événements économiques et sociaux majeurs, l'État se présentait encore comme réformateur dans une France déjà inquiète et de plus en plus pessimiste.

*
* *

II. L'ÉTAT DANS LA CRISE ET DANS LES CRISES :

basculement dans l'urgence, relative solidité des fondamentaux, exacerbation des fragilités.

L'objet n'est pas ici de mener une analyse critique sur la gestion de la crise mais de la comprendre et d'en tirer de premières leçons, dès lors qu'elle s'observe dans la durée - presque une année - et qu'elle met en exergue nombre d'actions, de solutions, de difficultés, inédites, de blocages parfois, riches d'enseignement pour l'avenir.

2.1. L'État face à l'urgence : entre légitimité reconnue et mises en question.

Comme dans tous les événements qui mettent en jeu les vies, les détresses humaines, la santé publique, les ressources de la collectivité nationale, la continuité de l'économie et des approvisionnements, l'État a endossé le statut de chef de crise comme on parle de chef de guerre. Cette mise en avant face à la pandémie n'est ni usurpée, ni surprenante ; elle relève tout à la fois des exigences institutionnelles, des logiques du management de crise et des fortes attentes des Français à l'égard de la puissance publique.

Quels que soient les régimes politiques de par le monde, des plus libéraux ou des plus décentralisés jusqu'aux plus centralisés, des plus démocratiques aux plus autoritaires, c'est la capacité ou la difficulté des dirigeants publics à discerner la montée des risques, à faire face, à apprendre et agir vite, à distribuer les missions, à donner confiance dans l'épreuve, à dessiner aussi de possibles futurs, qui fait la différence dans la gestion de crise, et d'abord dans la perception qu'en ont les populations. On ne saurait se contenter de morbides classements, mêmes utiles, pour résumer les réussites ou les échecs des différents pays dans cette crise globale et globalement non anticipée. Tout jugement définitif serait d'ailleurs imprudent tant que la propagation du virus et ses mutations ne seront pas devenue marginales : les situations sanitaires et leur traduction chiffrée par pays ou territoire varient considérablement au fil du temps.

Pour la France, pays culturellement centralisé, **la progression de la pandémie à partir de janvier 2020 aura représenté pour l'État une injonction de la part des Français eux-mêmes à assumer - par nature - cette crise majeure**, inédite, catalysant en soi d'autres crises, économique, sociale, sécuritaire, morale. Avec les attentats terroristes de l'automne 2020, les affrontements sur les libertés, les alarmes chiffrées sur la progression de la pauvreté, le cumul ou la succession des crises ne sont plus de l'ordre de la conjecture, la demande d'un cap ne s'en est faite que plus prégnante.

Mais **ce consensus instinctif cache un malentendu** qui a pris de l'ampleur lors du premier déconfinement puis durant le processus qui mena vers le deuxième confinement. L'attente d'État doit se comprendre en fait dans sa double acception, d'un côté l'État pour faire face dans la clarté, de l'autre l'État pour définir un chemin commun dans la concertation. Il serait pertinent de conserver à l'esprit pendant la crise et de manière permanente ce principe : **plus l'État central est légitimé dans son rôle de garant et de chef d'orchestre, plus les acteurs du « pays réel » en attendent une aptitude à leur dire la vérité et à les fédérer sur des objectifs concrets, à se présenter en partenaire « pour s'en sortir ensemble ».**

Sans doute, **les critiques à l'encontre de l'État lui-même** dans toutes ses composantes, y compris celle des experts dont il s'est entouré, se sont cristallisées sur la question des masques, un cas d'école pour la communication institutionnelle, mais surtout pour la gestion publique dont on pouvait attendre qu'elle ait anticipé et sécurisé de tels approvisionnements de base, masques mais aussi blouses, gants, médicaments. Ne doit pas être sous-estimé le **sentiment de rendez-vous manqué**, tel que l'expriment tant d'acteurs du quotidien, dont les médecins généralistes, les cliniques et les laboratoires, et nombre d'opérateurs de terrain, collectivités, entreprises, monde associatif : chacun d'entre eux se disant : « j'aurais pu être plus utile ».

Dès lors que le projecteur s'est braqué sur l'action de l'État pour gagner la guerre contre le virus, il n'est guère surprenant que certains traits de caractère positifs des organisations publiques soient apparus également, telles la continuité d'une majorité des services publics régaliens ou de protection, la fourniture d'électricité, la stabilité des institutions financières, la résilience des acteurs territoriaux. Sans omettre que la permanence de services rendus par le secteur privé a été également assurée : sécurité des approvisionnements de denrées essentielles, notamment alimentaires, disponibilité et réactivité des opérateurs numériques et de communication.

Avec l'irruption de la pandémie, **l'on a redécouvert la signification exacte du terme de Crise**. Ce mot s'applique à une situation d'exception, mal anticipée, lourde de menaces, marquée du sceau de l'urgence pour sauver des vies et éviter le chaos. Dans cette acception, le mot présente un tout autre sens que celui qui prévalait en temps « normaux » dans les nombreux secteurs où il était d'emploi courant, systématique, voire banalisé. Ainsi, l'on a traité de la crise de l'hôpital public en élaborant en moyenne une réforme tous les 4-5 ans depuis la création des ARH en 1996 puis des ARS en 2010.

Le caractère exponentiel de la pandémie change la vision du temps, mettant en lumière le fait que bien décider dans l'extrême urgence implique d'avoir appris à le faire, en amont, dans le cadre d'une stratégie pérenne et d'une organisation stabilisée. Comment expliquer que le terme de crise ait été utilisé dans le discours public en permanence, quasiment depuis 1974 et que l'État se soit trouvé si démuni quand une vraie crise est survenue ? À force de banaliser l'emploi du mot crise, on ne pouvait y assimiler l'irruption de la crise pandémique, ce qui a conduit à la qualifier de "guerre". L'Allemagne a pris les premières mesures de distanciation sociale quinze jours avant la France, et beaucoup de pays se sont mobilisés instantanément sur la production de masques. Moins réactive face à l'imprévu, la France se montre paradoxalement plus fébrile dans la définition de ses choix de long terme, en cédant à l'inflation normative ainsi qu'à l'instabilité et à la complexité des organisations.

2.2. L'État a assuré la continuité de fonctions prioritaires et surmonté vaille que vaille une bonne part de ses fragilités par l'adaptabilité, l'agilité, les initiatives de certains de ses services et de beaucoup d'agents.

2.21. La phase de « sidération », largement observée à l'annonce de la gravité de la situation, a fait clairement apparaître une diversité de réactions et de comportements des services ou des personnes, en fonction de leur niveau de préparation aux situations de crise ou de formation à la maîtrise des risques.

Les personnels hospitaliers et ceux des EHPAD mais aussi de nombreux autres agents publics ont, dans des domaines très divers, agi de manière exemplaire et montré leur dévouement et leur capacité d'initiative. Pour ne citer que ces exemples, la police, la gendarmerie, l'administration pénitentiaire, les pompiers, ont assuré leurs fonctions malgré des conditions d'exercice très difficiles. Des services administratifs essentiels ont garanti, malgré le confinement, la continuité de leurs missions, par exemple la DGFIP pour l'exécution des recettes et dépenses publiques comme pour la paie des agents, le versement des pensions ou le recouvrement des impôts. Bercy a conçu et mis en place dans des délais record des procédures de soutien aux entreprises comme le Fonds de solidarité. Les DIRECCTE³ les ont mises en œuvre avec efficacité même si l'afflux des demandes a provoqué ici ou là des goulets d'étranglement.

Les DDPP et DDCSPP⁴, fortes d'une vraie culture de crise (grilles de prévention des risques), ont assuré la mise à l'abri des populations défavorisées et ont poursuivi des contrôles sanitaires essentiels sur l'alimentation, en particulier dans les abattoirs. La bonne préparation d'autres services a montré aussi ses effets positifs. Des Armées à la DGFIP, le bon accès aux serveurs a été garanti dans la plupart des grandes administrations. On constate que, même si l'élaboration de capteurs, a fortiori pour la perception de signaux faibles, n'est guère aisé, la forte mobilisation de certains services dans la prévention des crises leur a permis de développer des outils opératoires.

Il faut ajouter que des enseignements utiles ont été tirés de l'expérience de la première vague par de nombreux services et professions qui ont ainsi pu réguler avec plus d'efficacité leurs modes d'action durant la deuxième. Les médecins hospitaliers ont su développer des protocoles de soins permettant de prévenir les états critiques impliquant des réanimations. Des mesures spécifiques ont été prises (mais à l'automne 2020) pour prévenir la précarité des jeunes ou compenser les « trous » dans les dispositifs de chômage partiel ou de prêts garantis. L'enseignement en visioconférence s'est révélé moins lacunaire dans le monde éducatif à la rentrée de septembre, sans pour autant réduire l'inquiétude et l'isolement des lycéens du 2ème cycle et a fortiori des étudiants à l'Université.

Au plan institutionnel, et pour prendre quelques exemples, le « binôme préfet-maire » a généralement bien fonctionné au moins pour les communes moyennes. Le Conseil d'État a assuré ses fonctions consultatives et contentieuses malgré un flux accru d'affaires. Il en a été de même pour une autorité indépendante comme la CNIL⁵.

2.22. Certaines fragilités ou rigidités de l'État ont été compensées par l'adaptabilité et l'agilité de ses cadres et de ses personnels, avec des résultats substantiels sur l'instant mais aussi avec la promesse de nouvelles pratiques pour l'avenir sur la base d'expérimentations de fait.

D'indéniables réussites fondées sur la réactivité organisationnelle peuvent être citées, telles que la coordination fiable entre décideurs essentiels. Si les ARS ont rencontré des

³ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

⁴ Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

⁵ Commission nationale de l'informatique et des libertés

difficultés opérationnelles en interne ou en externe, elles ont su organiser des « codir » quotidiens et opérer des liaisons opérationnelles en temps réel avec les préfets de région.

Dans un contexte aussi contraint que le confinement, nombre de services en première ligne ont dû procéder à une hiérarchisation de leurs missions : paye et recouvrement à la DGFIP⁶ ou relations avec les entreprises dans les DIRECCTE. L'aménagement des horaires et des procédures a permis de s'adapter, comme au ministère des Armées ou à l'UGAP⁷. La flexibilité des métiers et des situations de travail est devenue le maître mot, y compris dans des collectivités telles que les régions demandant à certains collaborateurs de changer de métiers pour faire face à de nouvelles demandes hors de leurs compétences habituelles.

Imposée par le confinement, l'organisation du télétravail, parfois étendu à une majorité d'agents, a constitué une épreuve de vérité quant à la capacité de l'organisation à assumer sur l'instant une telle révolution techniquement et managérialement. Des services avaient déjà expérimenté, voire encouragé, ce mode de fonctionnement. Certaines administrations étaient déjà rodées aux réunions à distance (DRAAF⁸, DGFIP, grandes collectivités).

L'analyse d'expériences à laquelle le Cercle de la réforme de l'État a procédé montre que l'agilité des services et des personnels, mise en évidence par la crise, repose sur quelques conditions bien identifiées par les managers, notamment ceux de proximité :

- *une organisation qui délègue déjà les responsabilités (de « vrais directeurs ») dans le cadre d'une déconcentration promue et non subie ou instrumentalisée par les administrations centrales ;*
- *une marge de manœuvre laissée aux services opérationnels dans la définition de leur propre organisation ;*
- *une forte mobilisation de l'encadrement intermédiaire ;*
- *les bienfaits reconnus de l'autonomie, de la proximité et de la confiance ;*
- *l'expérimentation du droit de dérogation permettant aux préfets de s'affranchir de contraintes de procédures, pesantes en temps normal, inacceptables dans la crise.*

2.3. La crise a mis en exergue des handicaps opérationnels auxquels l'État devra remédier : l'hétérogénéité de ses réponses, la lourdeur de son pilotage, son incapacité à prévoir, réelle ou perçue comme telle.

2.31. Le bilan positif qui peut être tiré de la résilience de services majeurs dans la gestion de crise alerte d'autant plus, en creux, sur l'hétérogénéité des pratiques et de la prise de responsabilité au sein de la sphère publique.

Le fonctionnement, la réactivité et l'aptitude à la prise de responsabilité ont présenté d'excessives disparités entre organisations, directions ou services durant le premier confinement puis, après le déconfinement, dans la mise en vigilance et la préparation de vagues suivantes. Cette hétérogénéité dans la réponse publique a relevé certes de l'inégale appropriation des matériels et des outils numériques, déjà préoccupante en elle-même. Mais cette explication partiellement recevable lors du premier confinement ne peut

⁶ Direction générale des finances publiques

⁷ Union des groupements d'achats publics

⁸ Direction régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt

justifier les écarts entre les services, quant au temps observé pour « la remise en marche » après le 11 mai ou aux solutions proposées aux usagers depuis près d'un an. Sans tomber dans la généralité ou la mise en cause, plusieurs institutions ou services publics essentiels ont contribué à la perception par les Français d'une réponse trop inégale de l'État.

Dans l'Éducation nationale, la continuité pédagogique, les visioconférences, le lien téléphonique avec les enfants et les parents ont fonctionné seulement pour partie. La diversité des réponses et des solutions selon les établissements a aussi fait ressortir l'existence de disparités importantes, tant dans le niveau d'appropriation du numérique et du distanciel par les enseignants que dans l'aptitude des chefs d'établissement à inventer de nouvelles manières de mobiliser les équipes pédagogiques et d'animer la relation avec les parents. L'organisation du bac a été sauvée mais au prix d'accommodements avec le statut de cet examen. Le taux de réussite fortement accru annonçant de redoutables enjeux d'accueil dans des Universités elles-mêmes durablement paralysées par la crise. Dans l'Éducation comme ailleurs, des comportements individuels admirables ont été constatés, contrastant avec des tendances au renoncement ; des souplesses bienvenues dans une organisation aussi lourde et centralisée ont été accordées aux DASEN⁹ et aux chefs d'établissement. L'habitude très ancrée dans l'institution de « préparer la rentrée » a facilité la mise en place de mesures différenciées et de précaution à l'approche de la deuxième vague, sans pour autant garantir une homogénéité des réponses dans l'exercice des missions pédagogiques.

Dans **l'enseignement supérieur**, les situations sont très diverses mais force est de constater qu'en l'absence de stratégie perceptible et de soutien affirmé, les étudiants ont été placés dans une incertitude durable. Une partie d'entre eux s'est trouvée dans l'impossibilité d'effectuer leurs stages ou de poursuivre leur parcours en alternance, voire pour beaucoup dans une quasi-interruption de leur formation. La précarité dans la population étudiante s'est accrue, ajoutant à la perception d'un délaissement par l'État supposé aussi protéger et conforter la jeunesse.

Le service public postal a assuré le versement des prestations sociales mais la distribution du courrier a été très touchée ; les bureaux de poste - comme les centres des impôts - ont longuement fermé sans possibilité d'accès sur rendez-vous présentiel ou dématérialisé. La réouverture des services s'est prolongée parfois au-delà de mai. L'entreprise a privilégié durant la première phase la livraison des colis, répondant ainsi à une forte, et souvent nouvelle, demande de ses usagers. Le classement de la Poste comme services essentiels a permis un fonctionnement quasi-normal durant la deuxième phase.

L'activité de la Justice avait été fortement affectée par la longue grève des avocats contre la réforme des retraites. Des stocks importants d'affaires étaient déjà en instance et les calendriers d'audiencement des affaires se trouvaient désorganisés dans nombre de juridictions quand la crise a éclaté. En termes de moyens, le plan d'informatisation n'était pas achevé. Dans un tel contexte, le système judiciaire n'a pas résisté, sa mise en sommeil partielle mettant parfois en cause des principes liés aux libertés publiques. Les greffiers, dont la fonction est centrale, n'étaient pas équipés pour travailler à distance. Pour la justice civile, qui représente plus de la moitié des contentieux judiciaires et qui est largement une justice du quotidien, les audiences civiles ont été suspendues (hors celles de référé et

⁹ Directeur académique des services de l'Éducation nationale.

d'urgences de protection des mineurs) sans maintien d'une partie d'entre elles et sans recours possible à la visioconférence dans les cas très minoritaires où les avocats souhaitent intervenir oralement. Au pénal, seules les audiences comportant des prévenus en détention provisoire ont été maintenues et avec usage systématique de la visioconférence depuis l'établissement pénitentiaire sans qu'une extraction détenu par détenu n'ait été recherchée. La prolongation des détentions provisoires de plein droit sans intervention d'un juge a été autorisée, puis, par circulaire, rendue automatique. Aucune audience d'assises n'a été tenue jusqu'au déconfinement.

2.32. De manière générale, l'hétérogénéité des réponses de l'État à la crise s'est illustrée, si l'on peut dire, au regard de plusieurs prérequis :

- **la « bascule » vers le numérique** : elle recouvre la visioconférence et le télétravail, lesquels se sont développés dès le début du confinement, suscitant des initiatives individuelles ou collectives dynamiques dans un grand nombre de services. Pour autant, de très fortes différences d'usage ont pu être constatées, pour cause de manque d'outils et/ou de formation, et aussi de situations de travail très différentes. S'agissant du télétravail, les facteurs culturels et les insuffisances managériales ont été à l'origine d'une déperdition non négligeable d'activité. Dans certains ministères où prévalaient la culture du "présentiel", les problèmes se sont parfois révélés insurmontables : difficulté ou réticence affichée à s'adapter au fonctionnement virtuel, pertes de repères des personnels, lenteur paradoxale à ré-émerger dans une configuration normale. Ainsi, malgré l'achèvement du plan de mise à niveau de son informatique de bureau (95% des agents pourvus d'un ordinateur), la réactivité numérique des préfectures s'est avérée très inégale, a fortiori quand il a fallu s'adapter massivement au télétravail. **L'État numérique n'était pas prêt.**

- **la relation avec l'utilisateur** : certains grands services publics avaient pris du retard dans la transition numérique, souhaitant conserver une présence physique des agents au nom de la proximité sociale. Par un paradoxe cruel, la mise en cause par le confinement de l'accueil physique traditionnel ne les a pas incités à trouver dans ce contexte des formes nouvelles d'accueil personnalisé.

- **le temps de réaction, d'anticipation, d'adaptation** : il dépend autant de l'intelligence collective de l'organisation que de l'esprit de responsabilité, et parfois de courage, de ceux qui y travaillent. L'agilité qui ne se commande pas, a fortiori dans la tourmente, vient de loin. Quand elle émerge concrètement, spontanément, comme cela a été le cas dans bien des domaines, elle signe la double réussite d'une culture d'organisation fondée sur la confiance et d'une culture collective qui s'appuie sur la responsabilité.

2.33. Alors que le pilotage national, bien compris en temps de crise, voire attendu, devait apparaître comme un gage d'efficacité méthodologique, de rapidité et de sécurité, l'action de l'État a été entravée, ou perçue comme telle, par le handicap paradoxal que constitue le cumul de trois caractères : la pesanteur, la complexité et le cloisonnement.

Très vite dans la crise, la lourdeur des procédures et des organisations a été critiquée, nombre d'acteurs ou de collectivités territoriales soulignant, pas toujours de façon désintéressée, d'un côté, les risques de dérive bureaucratique et d'uniformisation des décisions (par exemple à l'ensemble du territoire), de l'autre, la multiplicité confuse des services prescripteurs. Il faut ajouter que les remontées vers les ministères, notamment via

les préfets, n'ont pas suffi à les alerter à temps sur les réalités de terrain. L'État central, censé être le mieux placé pour relayer instantanément auprès de ses services déconcentrés les décisions du pouvoir politique, se voyait ainsi en quelques semaines délégitimé.

Ce procès relatif à la pesanteur de l'appareil d'État a pu être dressé d'autant plus aisément que la décision publique de crise s'est lestée d'un niveau supplémentaire au niveau central, celui des experts. Un conseil scientifique puis un second conseil à vocation plus anthropologique ont été créés dès le départ. Le premier s'affirmera puissamment, oscillant entre les rôles de conseil du pouvoir et d'augure médiatique. Cette construction éphémère, sans doute utile en la circonstance, confirme néanmoins la tendance naturelle de l'État à dissocier d'un côté le conseil institutionnalisé sous la forme « d'autorités », et de l'autre, le conseil opérationnel confié à des structures *ad hoc*, souvent tentées *in fine* de se pérenniser. Parallèlement, la Haute autorité de santé, créée en 2004 avec comme objet de « travailler aux côtés des pouvoirs publics dont elle éclaire la décision » n'a réapparu dans la gestion de la crise qu'à l'automne, ponctuellement pour l'approbation de tests et dans la perspective de la campagne de vaccination. Le Haut conseil de la santé publique s'est manifesté à certaines occasions sans que la répartition des fonctions entre les différentes autorités et conseils apparaisse clairement. Ce constat d'un édifice institutionnel surabondant, mal articulé, perdant à tort ou à raison de la crédibilité, a trouvé une confirmation supplémentaire dans l'appel par les pouvoirs publics à un panel de citoyens tirés au sort en vue d'évaluer en temps réel le processus de vaccination.

Plus globalement, **la complexité pesante et sans cesse alimentée, cette seconde nature de l'État**, mérite à l'évidence d'être radicalement remise en cause, quelles qu'en soient les motivations et les automatismes. L'une des explications tient certainement à un réflexe de protection par crainte des conséquences pénales de la décision. La crise souligne plus prosaïquement que le « sur-dirigisme » étatique, s'appuyant sur des strates cumulatives de structures et de compétences, atteint ses limites dans une époque où la décision publique, sous l'effet de la dématérialisation et de la prégnance du local, doit, elle aussi se convertir aux « circuits courts ». On ne peut pas concilier un discours permanent sur la simplification administrative avec une sédimentation d'organismes divers aux compétences imprécises qui encombrant la décision et la rapidité si nécessaire dans les crises. Une telle propension à la complexité, souvent opportuniste, provoquent l'incompréhension des citoyens et alimente la méfiance et le procès en incompétence. « L'agilité » est affaire de mentalité mais aussi une question de crédibilité organisationnelle.

Le cloisonnement et ses effets néfastes ont été exacerbés face à la crise.

Dès lors que les crises, avec leurs phases critiques et leurs phase d'accalmie, sont appelées sans doute à s'inscrire durablement dans le quotidien de nos sociétés et de leur gouvernance, l'État ne pourra échapper ni à l'analyse critique de son fonctionnement ni à l'engagement de renoncer à ses réflexes conditionnés de verticalité.

L'absence d'articulation naturelle et de dialogue entre instances sanitaires et responsables de la conduite des politiques économique et monétaires, ainsi que du pilotage des finances publiques, s'est révélé préjudiciable à la juste appréhension de la situation réelle du pays. Au moment même où les entités sanitaires estimaient certaine une deuxième vague de la pandémie et vraisemblable de nouvelles en 2021, les prévisions économiques se contentaient de tirer les conclusions de la seule première phase.

L'incapacité de l'État à anticiper et à percevoir la montée des problèmes sociaux a été démontrée, s'agissant particulièrement de la grande pauvreté (qui représentait déjà 8 millions de personnes avant la pandémie). La dispersion du social entre départements, CAF¹⁰ et DDCSPP comme l'insuffisance des liens avec le monde associatif ont privé l'État de retours suffisamment précoces et documentés pour engager très vite une action d'ampleur visant à prévenir l'accroissement, dès le départ certain, du nombre de personnes en situation de pauvreté extrême.

Le fonctionnement du Ministère de la Santé, dans les larges compétences qui sont les siennes, au premier rang de la lutte contre la pandémie, a bien souligné le chemin à parcourir : existence de plusieurs cellules de crise, points journaliers avec les ARS effectués indépendamment par chaque direction du ministère sans réel apport aux services de terrain ; et cela dans un contexte d'effacement du secrétariat général du ministère pourtant garant de la transversalité et de la cohérences des instructions envoyées aux services territoriaux ou aux établissements.

Ce cloisonnement s'est avéré improductif également pour faire remonter l'information du local au national. La pérennisation de reportings lourds et peu adaptables, agrégés mécaniquement, handicape la nature même de la relation de l'État avec ses services locaux. Dans de nombreux systèmes d'information, la fonction de contrôle a été privilégiée par rapport à celle de restitution ou d'échange d'analyses. A cet égard, se pose la question fondamentale de la remontée des données de santé (problème de coordination des divers canaux aboutissant parfois, par exemple, à des statistiques différentes sur l'épidémie, absence de système d'information sur les EHPAD, etc.).

2.34. L'État a pris conscience à ses dépens que la gestion des stocks était un métier et que la logistique était une filière professionnelle à part entière.

Comme souvent dans les guerres, la victoire ou la défaite peut reposer sur la logistique. Faute d'avoir conservé une continuité dans la stratégie de précaution qu'il avait définie face au virus H1N1, l'État avait renoncé à renouveler les stocks constitués en 2010 (700 millions de masques FFP2 et 1 milliard de masques chirurgicaux), déconcentrant la définition des besoins aux hôpitaux et posant surtout le principe d'un approvisionnement à l'étranger en cas de besoin, deux décisions illustrant à la fois une méconnaissance des menaces comme des métiers et une interprétation erronée de l'efficience publique.

Chacun le sait, la pénurie de masques pour les soignants face à la pandémie (leur consommation de masques chirurgicaux passa de 40 à 110 millions par semaine, quand le stock de l'État ne dépassait pas 150 millions) a contribué d'emblée à affaiblir la parole de l'État. Les difficultés initiales, qui ne sont atténuées que progressivement, à faire livrer des masques par la Chine, elle-même en situation de pandémie, puis la surenchère d'initiatives de collectivités pour acheter des masques ont achevé de ruiner la légitimité de la sphère publique à intervenir dans des filières logistiques complexes. Le secteur privé (grande distribution, logisticiens, transporteurs) s'est empressé de le rappeler. Les difficultés rencontrées ensuite pour les gants soulignent à nouveau la nécessité d'accroître les réserves de précaution et de réduire notre dépendance extérieure.

*
* *

¹⁰ Caisse d'allocations familiales

III. L'ÉTAT MANAGER FACE A SES RESPONSABILITES :

répondre aux attentes de lien social, rechercher l'inclusion, faire de la reconnaissance un principe majeur de la gestion des ressources humaines

La crise aura bouleversé les approches traditionnelles de la gestion des ressources humaines dans tous les secteurs, publics ou privés, tant par l'intensité des engagements des personnels de "première ligne" qu'avec l'irruption du travail à distance et du "non-travail" imposé à beaucoup d'autres agents, au risque de dichotomies catégorielles qui laisseront des traces. Elle aura mis en lumière, souvent de manière impitoyable, les insuffisances cachées du management de l'État en termes de considération des personnes, d'équipements au poste de travail et d'incapacité à capitaliser sur les expériences et les innovations issues du terrain.

3.1. Un management de crise ? Comme dans d'autres organisations, le premier confinement a représenté un choc pour les personnels et les cadres des administrations de l'État. Les problèmes posés dans la gestion des ressources humaines, par nature divers et spécifiques au regard des métiers ou des situations géographiques, ont présenté au moins trois caractéristiques communes à pratiquement tous les services publics : le passage brutal de l'activité normale à « autre chose », la distinction qui s'est établie très vite entre les « premières lignes » et les autres, la « mise à distance » de très nombreux agents, soit dans le cadre d'un télétravail inédit, soit dans une situation de non-travail de droit ou de fait. Dernier élément commun, tous les problèmes se posaient en même temps à un encadrement dispersé par le télétravail et parfois lui-même en état de sidération.

Cette situation qui a duré 55 jours a profondément marqué les agents au point **qu'une série de nouveaux défis se sont fait jour lors du déconfinement** qui a suivi, **puis lors de la deuxième vague** : « ré-embarquer » l'ensemble des personnels dans des délais corrects ; capitaliser sur la résilience dont ils avaient témoigné, qu'ils soient en présentiel ou à distance ; tirer les leçons de l'expérience d'un management fondé sur la confiance, parfois inédit chez certains cadres ; plus globalement, investir sur la « reconnaissance ».

Lors du premier confinement, total, une grande partie de l'encadrement a dû **accompagner et récupérer** parfois, des personnels auxquels le confinement avait assigné un rôle subsidiaire, voire passif, et de surcroît « à distance ». Ce maintien du lien social a pris de nombreuses formes, par exemple un coup de téléphone régulier aux agents isolés chez eux. Les expériences recueillies par le Cercle montrent toutefois que les agents de catégorie C, qui constituent une partie très importante des effectifs dans certaines administrations, se sont trouvés souvent cantonnés à leur domicile, sans possibilité de travailler réellement à distance, une partie d'entre eux n'étant d'ailleurs pas joignables. Dans de nombreux ministères, mais aussi dans des établissements publics ou des collectivités territoriales, les agents n'étaient pas équipés de matériels adéquats, comme des ordinateurs portables ou tablettes pouvant être connectés en toute sécurité avec leur administration, alors que d'autres se trouvaient dans des zones non couvertes par une connexion internet, voire téléphonique. De tels problèmes ont été identifiés y compris au ministère de l'Intérieur.

Les agents exerçant des "missions non essentielles" ont ressenti cette situation comme une dévalorisation, qu'impliquait en lui-même un tel classement.

Une coupure durement ressentie s'est produite entre ces agents, éprouvant parfois douloureusement leur inutilité, et ceux qui étaient affectés à la gestion de crise proprement dite avec des tâches difficiles mais permettant de s'exprimer, d'agir, d'inventer même des solutions innovantes, qu'ils se situent en télétravail ou en présentiel. Dans de très nombreux services, le sentiment d'un écart entre encadrants et agents C s'est accru. La solution a parfois consisté ici ou là à faire évoluer leurs tâches (par exemple, les couturier(e)s des Armées reconverti(e)s temporairement à la fabrication de masques ou des agents d'un conseil régional affectés à l'achat et à la distribution de masques). Le confinement a ainsi marqué les esprits dans les administrations publiques par les dichotomies de diverses natures qu'il a introduites entre les personnels : "présentiel/distanciel", "essentiels/non-essentiels", "visibles/invisibles". La crise souligne crument le caractère fragile de la cohésion des communautés de travail. La question est de savoir comment l'État va s'emparer du sujet et engager enfin la réingénierie de ses RH à laquelle il s'est jusqu'ici trop souvent soustrait.

Au retour du confinement, puis à l'issue des couvre-feu, peu nombreux ont été les cas où des retours d'expérience ont été effectués pour tirer les leçons des conditions dans lesquelles avait été organisée et vécue la situation d'éloignement ou de dispersion de la communauté de travail. De manière générale, chaque agent a repris son travail individuellement sans avoir bénéficié d'entretien pour connaître sa perception de la situation, lui faciliter la reprise professionnelle et l'encourager. Souvent, il n'y a même pas eu de réunions destinées à reconforter les agents et ressouder les équipes.

Pour les enseignants, l'isolement et le passage à des modes de travail en virtuel ont été d'autant plus mal vécus qu'ils ont souvent abouti à la perte de contact avec les élèves comme avec la direction des établissements et l'administration de l'Éducation. La chaîne de management entre le ministère, les rectorats, les directions des établissements a fonctionné de manière pour le moins inégale. Ces problèmes ont été d'autant plus ressentis que le déconfinement y a été beaucoup plus lent que dans la plupart des autres activités.

Parallèlement l'apport du très grand nombre d'agents publics qui ne peuvent travailler qu'en présentiel doit être souligné : 600 000 infirmières en hôpital (dont 470 000 dans les hôpitaux publics) ainsi que 280 000 aides-soignants(e)s, 250 000 policiers et gendarmes, 85 000 gardiens de prison, les contrôleurs et inspecteurs vétérinaires, les personnels administratifs et enseignants des crèches, des écoles maternelles ou des écoles primaires, ou bien encore les agents techniques des communes (ramassage, ordures ménagères etc.). Dans ces activités, la coupure entre agents A, B et C n'a pas été constatée et l'encadrement intermédiaire a joué un rôle essentiel.

3.2. La crise a révélé et imposé quatre impératifs managériaux sous-estimés jusque là dans la vision des RH au sein de l'État :

- **produire un management inclusif**, d'autant plus nécessaire que la plupart des agents se trouvaient dans une situation inédite ou bouleversée de travail. De nombreux chefs de service ont su le faire mais ce cas n'est pas général. La réinvention du lien social dans le contexte de la montée en puissance du télétravail s'impose. Quelles qu'en soient les limites, le management de l'alternance avec des équipes qui se situent à tour de rôle dans les dimensions présentes ou à distance reste très largement à inventer.

- **placer la reconnaissance au centre du management**, et d'abord pour prévenir les risques de parcellisation du corps social qui ne doivent pas être sous-estimés. La reconnaissance doit s'intégrer dans un pilotage fondé sur la confiance, la responsabilisation et l'esprit de coopération. La méthode consiste à **valoriser l'opérationnel**, à tout niveau. Il s'agit de donner du sens quotidien à la mission, mettre en valeur l'utilité sociale de l'adaptation auprès des agents et les recentrer au maximum sur les fonctions les plus essentielles, et donc les plus gratifiantes

- **préparer le rebond et se relégitimer** en repensant drastiquement et simultanément les équipements et les organisations de travail. Il faut accélérer et consolider la transformation numérique, et ce de manière homothétique dans l'État, qu'il s'agisse des équipements nomades sécurisés, d'outils de collaboration, de l'interopérabilité des systèmes. Un effort de formation massif devra être réalisé, notamment dans l'Éducation nationale. Mais au-delà de cette mise à niveau numérique qui rend possible la mixité des lieux de travail, c'est l'organisation du travail lui-même qui est à repenser en conséquence. L'objectif doit être de garantir un lien solide entre les échelons d'encadrement et l'ensemble des agents, afin de solidifier la communauté de travail et qu'il n'y ait pas de laissés pour compte.

- **reconnaître les bienfaits de la capitalisation d'expériences d'où qu'elle vienne.**

Cette crise, comme ce fut le cas pour d'autres, aura révélé une fois de plus dans nombre d'administrations le faible usage des RETEX. Ces dispositifs de retours d'expérience pourtant éprouvés dans l'armée ou dans certaines administrations chargées de prévenir des crises, plébiscités dans certaines entreprises (logistique), doivent faire partie des fondamentaux du management public. Rien n'est acquis. On peut s'interroger ainsi sur les raisons qui expliquent l'absence quasi générale de Retex pendant l'été 2020 qui, même imparfaits, se seraient inscrits fort utilement dans la préparation de probables vagues successives.

Il paraît pertinent d'en faire un outil privilégié, y compris dans une approche large, à la fois transversale entre services et englobant les dimensions nationales et territoriales, et ce avec un double objectif :

- continuer à tirer tous les enseignements pour mieux prévenir les crises et mieux réagir à leurs phases successives ;
- capitaliser pour l'avenir sur les innovations de toutes natures (techniques, juridiques, numériques, pilotage, remontée des données) introduites au plus près du terrain.

Le Retex, essentiel en temps de crise, ne doit pas être conçu que pour les crises ; il doit devenir comme une seconde nature pour les managers, même par temps calme, et être accompagné bien entendu de dispositifs robustes de contrôle interne (cartographie des risques actualisée) et d'audit externe dans un esprit d'appropriation évitant des procédures qui deviennent des rites.

*
* *

IV. L'ÉTAT ET LES AUTRES :

la crise a renforcé la perception d'un État peu collaboratif et tourné vers lui-même, et appelle à généraliser dans la sphère publique trois principes-clé, coopérer, désenchevêtrer, faire confiance.

La complexité de l'État était évidemment un sujet rebattu dès avant la crise pandémique. Les plans et mesures de simplification se sont succédés depuis des décennies. Sur cette question aussi, la crise ne fait que mettre en pleine lumière et rendre inacceptable ce qui ne paraissait que gênant, perfectible, sans urgence. Ainsi, le centralisme cohabitant vaillait que vaillait avec les collectivités territoriales apparaît inefficace pour aborder les réalités d'une crise ; la complexité de temps calme se révèle un danger public dans la crise, ce qui rend nécessaire une nouvelle vision de la régulation.

4.1 La crise a élargi le fossé entre l'État et la Nation, entre l'État et la société civile.

Même si le traitement de la crise à l'automne, dans une situation de reprise globale de l'activité, a corrigé certaines failles constatées au printemps et en été, la perception d'un État solitaire sera difficile à estomper puis à réfuter.

L'État n'a pas su faire appel, à des moments cruciaux, aux composantes privées du système sanitaire : hôpitaux, cliniques, laboratoires, professionnels de santé exerçant en ville, ont été souvent occultés des mesures d'urgence, puis sous-utilisés. Pour des prétextes réglementaires les pharmaciens, pendant plusieurs semaines, n'ont pas été autorisés à vendre de masques. La coopération public-privé pour les tests s'est installée trop lentement et de manière hétérogène.

De même, les pouvoirs publics n'ont su s'appuyer ni immédiatement, ni suffisamment, sur les capacités logistiques d'entreprises spécialisées ou des grands acheteurs. Ils n'ont pas su mobiliser instantanément le système industriel, fut-ce pour produire des masques comme ont su le faire aussi bien le Maroc que l'Allemagne. Même **les associations caritatives** n'ont pas été considérées comme des partenaires et des soutiens potentiels. **L'État a été perçu comme agissant dans sa sphère propre plus qu'en organisateur de la Nation**

Certes, l'État, n'a pas ménagé ses consultations et sa capacité d'écoute, puis ses financements, pour tenter d'endiguer la crise économique. Cette action nécessaire a été pour l'essentiel menée vite et bien. Elle se devait d'être complétée par des dispositifs permettant, d'un côté de dissuader des effets d'aubaine importants, de l'autre, de mobiliser une énergie symétrique pour prévenir la crise sociale qui se confirme. **Pour ce faire, l'État n'avait plus à sa disposition sur le territoire, en matière sociale et même au plan économique, les outils de prévention, de contrôle et d'alerte** qui avaient été déstabilisés, voire démantelés au long de toute la période récente. Il a de fait manifesté une capacité inégale à mobiliser autour de lui au plan local, à travers son réseau déconcentré et par une communication adaptée.

Peut-être parce qu'il était dans des affrontements avec eux sur les retraites, **l'État n'a pas su ou pu faire appel aux contributions des partenaires sociaux, des syndicats de salariés, des organisations représentatives des professions libérales**, pour mobiliser la société civile.

4.2 L'esprit du centralisme comme frein à l'impératif de coopération sur le territoire.

S'il en était besoin, **la gestion de crise confirme que le centralisme retarde et contrarie les pratiques de coopération**, tant entre les services déconcentrés (ou opérateurs) de l'État eux-mêmes qu'entre ces échelons territoriaux de l'État et les collectivités territoriales ou leurs établissements publics (intercommunalités et syndicats). Au moment où le rôle de l'État était attendu sur le territoire dans des domaines très variés, la collaboration traditionnelle entre préfets et collège des chefs de service s'est en partie effacée au profit de copil resserrés et de la relation biunivoque "préfet de région/ARS". Les préfets ont été au premier rang des dispositifs d'urgence en relais des instructions gouvernementales. En revanche, le fonctionnement en silo des services locaux avec leur ministère a subsisté, voire s'est accentué avec la création de cellules de crise par ministère (voire une par direction d'administration au ministère de la Santé *cf. supra*).

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales durant la crise auront confirmé l'ambiguïté qui caractérise la relation décentralisation-déconcentration, par exemple dans l'appréhension des compétences de chacun, les décalages en termes opérationnels, les visions respectives de la communication publique. Nombre de collectivités ou de métropoles estiment avoir été insuffisamment ou pas mobilisées par l'État. Certaines situations conflictuelles ont pu être constatées, s'inscrivant dans un climat de défiance préexistant entre l'État et les associations d'élus. Plus préoccupant pour l'avenir, **la relation ARS-conseils départementaux** n'a pas produit les effets qu'on pouvait en attendre, même là où existaient des protocoles visant à assurer la complémentarité des actions menées dans des domaines comme la prévention, la prise en charge des soins, l'accompagnement social et l'hébergement médico-social des personnes âgées. Le système a pu ainsi dysfonctionner dans des domaines majeurs en situation de crise. Paradoxalement, une coopération a été observée dans quelques régions entre l'ARS et le conseil régional, pourtant non compétent en matière sanitaire. La question des masques a abouti à une surenchère locale faisant écho de manière disparate et improvisée au manque de précaution dont avait fait preuve l'État en ce domaine.

Il n'est pas surprenant qu'en sortie de crise, les débats qui s'engagent sur le projet de loi 4D (décentralisation, déconcentration, différenciation, décomplexification) doivent intégrer, à la demande des élus, la place des collectivités territoriales dans la gouvernance des ARS, et plus largement, la redéfinition des compétences et des articulations au plan local.

4.3 L'urgence de désenchevêtrer la gouvernance publique sur des sujets essentiels.

Nous l'avons évoqué plus haut, si le problème était connu, la crise en démontre le caractère dangereux et inacceptable. Outre la complexité, l'enchevêtrement crée à la fois des concurrences et des angles morts. Un problème comme celui des EHPAD résulte certes d'une insuffisance de ressources mais aussi d'une double inadaptation de gouvernance, l'organisation de l'administration centrale du ministère de la santé d'une part, l'enchevêtrement des compétences attribuées à une multiplicité d'intervenants publics, d'autre part. **Il n'y aura guère de simplification possible et d'efficacité accrue sans désenchevêtrer les compétences de l'État et des collectivités territoriales mais aussi des opérateurs et des organismes de sécurité sociale.** La crise a démontré une fois de plus la capacité des collectivités territoriales à se saisir des sujets concrets. Elles savent

créer des dynamiques locales, en tirer parti sans délai et rendre moins insurmontables des injonctions contradictoires qu'il serait quasiment impossible à concilier au niveau central. Là où elles ont affirmé durant cette crise devoir agir sans mandat pour combler les lacunes de l'État, elles devraient pouvoir demain exercer et assumer leurs responsabilités dans un cadre de compétences adapté à la gestion des crises. Il faut trouver le chemin de la cohérence de l'action publique.

*
* *

V. L'ÉTAT FACE A L'INJONCTION DE SE SITUER A LA HAUTEUR DES ENJEUX :

revisiter la gouvernance publique, changer les référentiels de la décision administrative, refonder la culture de l'État.

La crise du covid 19, parce qu'elle aura touché presque chacune et chacun des Français, parfois dramatiquement, mais aussi de façon inégalitaire, aura eu pour effet de mettre l'État devant ses responsabilités et d'inviter l'ensemble du pays à prendre conscience que nous étions rentrés dans le temps des crises, et de crises longues et globales.

Demain, l'État devra non seulement se mettre en situation de mieux les anticiper mais aussi et surtout de les inscrire comme référence dans les processus décisionnels. Le Cercle propose, dans cette perspective de changer ce qui doit l'être sans attendre dans la gouvernance de l'État et dans la manière dont il prend -ou ne prend pas - ses décisions, tout en opérant une profonde refondation de sa culture d'organisation et de ses modes de décision.

5.1. Revisiter des points nodaux de la gouvernance publique à l'aune des risques de crise.

La crise a montré l'inadaptation de la gouvernance des sujets sanitaires mais appelle de manière plus générale à revisiter la gouvernance publique dans des domaines où les crises visibles peuvent se faire plus amples et dans d'autres où de nouvelles crises peuvent émerger. Beaucoup dépenser ne suffit ni à prévenir les crises, ni pour y répondre.

5.11. *Aux constats portés lors de la crise pandémique doit correspondre d'abord **une réingénierie totale du système sanitaire**, sans se limiter à celle de l'hôpital, même si celle-ci est évidemment très importante. L'urgence immédiate du sujet a conduit le Cercle à signaler dès maintenant les points concrets suivants :*

- l'organisation centrale du ministère, telle qu'elle est : insuffisance de la coordination assurée par le secrétariat général ; bilan insatisfaisant de la fusion en une seule agence de la fonction de veille sanitaire et de celle de préparation et de réponse opérationnelle aux situations d'urgence ; nécessité de repenser la DGS comme un animateur de la prévention et de la gestion des crises ; portage et pilotage du secteur médico-social et notamment des EHPAD ; aptitude à percevoir et traiter les dimensions sociales des problèmes sanitaires ; pilotage éclaté entre le ministère pour les hôpitaux (direction régionale de l'offre de soins) et la CNAM pour les professions de santé exerçant en ville, peu propice à une impulsion globale par temps calme mais aussi pour prévenir les crises et y faire face.

- au plan territorial, les ARS, conçues pour rationaliser l'écosystème hospitalier et le secteur médico-social dans l'esprit du new public management, **ont dû se reconvertir dans l'urgence en administration de crise**, se heurtant instantanément à des situations

non anticipées et par nature complexes. L'un des multiples exemples peut être trouvé dans la part importante des personnes sous curatelle ou sous tutelle dans les EHPAD. En outre, les problèmes manifestes que pose **le périmètre géographique très large de certaines ARS** à la suite de la réforme régionale de 2016 se sont démultipliés en temps de crise alors même qu'était demandé à leurs directeurs et à leurs agents de se porter en première ligne, quelles que soient leurs missions. La dimension de certaines agences ne facilite pas la connaissance et l'appréhension des territoires et des situations locales. Le rôle utile de représentantes du siège qui est assigné en temps normal à leurs délégations départementales (au nombre de 12 ou 13 dans 4 ARS) ne leur a pas permis de jouer un rôle de prévention, ni ne les destinaient à représenter de vrais relais d'action en cas de crise, a fortiori à prendre des initiatives avec le conseil départemental et le préfet de département. La question de la place, des moyens et des instruments des cellules inter-régionales d'épidémiologie (CIRE) chargées de la veille sanitaire régionale doit être posée. Est apparue aussi l'insuffisance de la capacité de contrôle sur les EHPAD du secteur lucratif.

Alors même que leurs cadres et leurs agents ont été mis à rude épreuve, la gestion de crise appelle l'État à se réinterroger sur ce qu'il attend des ARS et sur leur place dans l'écosystème sanitaire local. Il s'agit aussi de revisiter l'organisation interne des agences et de pallier à son inadéquation au regard, notamment, de leurs missions dans les domaines où peuvent survenir des crises (santé-environnement, santé-alimentation). Il est tout aussi impératif d'ouvrir un débat précis sur le partage des compétences et les méthodes de travail avec les conseils départementaux en matière de médico-social.

5.12. Les risques que comportaient lors de la survenance de la crise la situation économique et celle des finances publiques et les risques accrus qui existent désormais en ces domaines, appellent à **renforcer la régulation macro-financière et l'inter-régulation** entre les différentes autorités et instances concernées.

Après la crise de 2007-2009, une première étape avait été franchie avec, du côté de la régulation financière, la création du Haut comité de stabilité financière et de l'Autorité de contrôle prudentiel¹¹, et pour la surveillance des finances publiques, celles du Haut conseil des finances publiques et du Haut conseil du financement de la protection sociale. L'analyse de la période qui a précédé la crise, l'interdépendance entre enjeux de finances publiques et de stabilité financière, l'ampleur des endettements et l'éventualité de crises financières publiques et privées justifieraient un renforcement de ce dispositif et de ses conditions de fonctionnement :

- clé de voûte de la **régulation macro-financière**, le Haut conseil de la stabilité financière, chargé d'assurer la surveillance prudentielle du système financier dans son ensemble afin d'en assurer la stabilité, et qui a donc un rôle majeur pour prévenir et gérer les crises économiques et financières, présente des faiblesses intrinsèques dans sa constitution et dans son mode de fonctionnement : comportant trois personnalités qualifiées en matière économique, présidé par le ministre de l'économie, il cumule ainsi un rôle de consultation et une fonction de décision politique, sans d'ailleurs que soient mentionnées les positions prises par chacun, et notamment les personnalités indépendantes ; sa composition est peu propice à la perception des chocs exogènes et de la réalité prévisible de leurs effets ; ses réunions brèves, espacées (une fois par trimestre), préfixées, le rendent peu apte à

¹¹ Devenue ensuite Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

l'alerte avancée. Le collège plénier de l'ACPR, qui doit notamment analyser les risques des secteurs de la banque et de l'assurance, se réunit lui-même une fois par trimestre à des dates préfixes et sans articulation bien établie avec celles du HCSF.

- Pour ce qui concerne le **cadre de gouvernance et d'alerte sur les finances publiques**, le Haut conseil des finances publiques (HCFP), placé auprès de la Cour des comptes et chargé d'apprécier le réalisme des prévisions économiques du Gouvernement, n'a pas d'impact sur la réalité des décisions, faute de moyens suffisants et en raison du caractère très limitatif de ses attributions. Le suivi des lois de finances est de fait partagé entre ce Haut conseil et la Cour des comptes elle-même et celle-ci ne peut intervenir qu'a posteriori. Sur le financement de la protection sociale existe un Haut conseil spécifique. L'État a de longue date, avec le Conseil d'État, son conseil juridique mais ne dispose pas du pendant pour les aspects financiers alors même que les finances publiques sont inévitablement affectées fortement par les crises et que les préoccupations financières vont largement influencer sur les priorités. – la Cour des comptes n'a pas de fonction d'éclairage en amont.

Globalement, ces instances ont démontré leur utilité mais leur agencement demeure inabouti. En outre il n'existe pas de possibilité d'échanges entre elles pour qu'elles puissent resituer leurs analyses dans une vue macro-financière globale. Il faut, dans ces domaines, simplifier, renforcer, mieux organiser et articuler les fonctions de régulation, d'alerte et de prise en compte précoce des effets potentiels des crises.

5.13. Le déroulement des étapes de la crise a mis en évidence la faiblesse de la gouvernance des politiques sociales et leur découplage avec les politiques sanitaires, économiques et financières mises en avant durant la crise.

Il y a eu un problème de perception du problème. Le retard dans la prise de conscience que la crise sanitaire induirait nécessairement une crise sociale et une croissance de la pauvreté a confirmé les problèmes que pose pour la gouvernance des politiques sociales l'affaiblissement et la dissociation des entités publiques qui interviennent dans leur pilotage, ou la mauvaise définition de leur périmètre d'action. A titre d'exemple, l'existence d'une délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, ne s'est pas traduite par une capacité de diagnostic et d'alerte précoces, de proposition quant aux conséquences de la paupérisation.

5.14. La crise déjà perceptible du développement durable et du réchauffement climatique appelle la construction d'une gouvernance qui n'existe pas réellement aujourd'hui et devrait comporter au moins les composants suivants : des instruments permettant la participation de la société civile, une visibilité dans le cadre budgétaire, une mise en œuvre effective du programme national ainsi que des programmes régionaux santé-environnement, une formation des agents publics-au développement durable. L'urgence peut paraître moins immédiate que pour les crises sanitaires, économiques et sociales, mais ce serait courir un risque inconsidéré de différer un tel cadre général de gouvernance et de ne pas assurer les interconnexions nécessaires entres ces différentes dimensions.

5.15. S'avère tout aussi urgent, le cadre de définition et d'impulsion d'une stratégie numérique publique visant à assurer à la fois le développement général de l'informatisation des services et la résilience numérique de l'État, y compris par la formation

des agents publics. Dans trois publications récentes ¹², le Cercle a souligné que le numérique s'avère à la fois un composant majeur de la gestion de crise, à plusieurs titres, et un facteur potentiel de crise : les outils numériques en ligne ont permis d'atténuer les effets des restrictions (confinement, limites aux déplacements et aux réunions physiques) grâce par exemple au télétravail mais, de la Justice à l'enseignement, leurs défaillances ont provoqué ou amplifié des crises préexistantes. Les retards pris dans l'équipement et l'accès performant aux réseaux sont apparus flagrants dans les territoires, même dans certaines zones urbaines. L'État a pu prendre conscience de l'hétérogénéité de son organisation en la matière.

A ces impératifs de mise à niveau de l'usage du numérique au sein de l'État lui-même comme dans l'ensemble de l'économie et de la société françaises, s'ajoute de manière cruciale celui de préparer notre pays à la crise potentielle majeure que provoquerait une cyber-attaque non endiguée, paralysant même partiellement réseaux et accès numériques, a fortiori dans des fonctions vitales de l'État. Ce danger extrême confirme que la prévention et la préparation des crises de demain impliquent une vision et une organisation transversale des risques encourus, la simultanéité de crises (par exemple, sanitaire et environnemental ou numérique et économique) devenant une hypothèse plus que crédible.

5.2. Repenser des concepts clés de la gestion publique

5.21. Placer les risques cruciaux au cœur du fonctionnement de l'État, en faisant des crises potentiellement vitales l'élément clé du référentiel de la décision publique : **prévoir, prévenir, sécuriser, affronter, protéger.**

- Après avoir montré que nous ne sommes pas à la fin de l'histoire, les faits ont prouvé qu'il n'y a ni mondialisation heureuse ni croissance indéfinie. Dans un monde incertain, la responsabilité éminente de l'État implique une posture incontournable : déployer et généraliser un système de management des risques. Non pas comme une méthodologie procédurale alourdissant encore la décision publique mais comme un levier pour orienter la réflexion des managers vers des enjeux majeurs. L'État s'est approprié la démarche dans des domaines divers – plans de prévention de risques naturels, sécurité aérienne, surveillance prudentielle du secteur financier ou certification des comptes de l'État. Son déploiement reste cependant incomplet, y compris en matière sanitaire, et suppose de mobiliser aussi les échelons élevés du management.

- L'apparition de la covid 19 était en elle-même imprévisible. Cependant, les spécialistes avaient relevé que la fréquence de la transmission de zoonoses à l'homme s'était accrue de même que le nombre de virus connus. Et que ces phénomènes accroissaient les risques sanitaires pour l'homme. Des études en matière de défense nationale faisaient ressortir la vraisemblance de contaminations par virus venant des zones les plus peuplées de Chine. Plus généralement, la montée des antibiorésistances et l'absence de traitement contre les contaminations par la plupart des virus rendaient plus probable la survenance de maladies infectieuses. Des épidémies graves, à l'échelle d'un continent, s'étaient succédées dans la période récente dont certaines y compris dans des territoires français. Il paraît indispensable de disposer de capteurs fiables, on le voit bien dans ces exemples. Mais il

¹² « Pour une stratégie numérique publique » (5 mars); « La crise, un révélateur de la nécessité d'une stratégie numérique publique (25 mai) et "Stratégie numérique publique, encore un effort !" (25 novembre 2020).

paraît tout aussi essentiel de disposer de mécanismes de décision permettant de ne pas en négliger les signaux.

5.22. Revisiter la notion de performance en adoptant une "performance élargie".

Programmes, indicateurs, rapports annuels de performance, depuis la LOLF, cette notion, liée au management, est au centre du système budgétaire. Il faut certes rechercher la performance mais, si elle est un repère pour la rigueur de la gestion, elle ne l'est pas à elle seule pour la pertinence de l'action.

La crise illustre les pièges d'une conception étroite et court-termiste qui a pu conduire à ne pas renouveler les stocks de masques, à s'approvisionner en flux tendus en médicaments et en molécules de base ou à viser l'occupation des lits à 100%. **Il faut une performance élargie** qui ne se confond pas avec les tableaux de bord de telle ou telle administration considérée isolément.

Il manque aussi au dispositif d'arbitrage sur les dépenses publiques, un référentiel distinguant les secteurs vitaux, sur lesquels faire porter un effort spécifique des autres domaines de l'État. **Le propre de l'État, du fait de son rôle spécifique, est de devoir être surcapacitaire** ou faire assurer par les acteurs publics ou privés, des surcapacités dans certains domaines - de la sécurité et des infrastructures numériques aux stocks sanitaires ou à la sécurité du territoire. Plus largement, ce dont il doit s'agir, c'est d'une « performance élargie », visant l'efficacité d'ensemble et cherchant à englober les effets recherchés mais aussi les effets collatéraux, éventuellement indésirables. Dans la même ligne il faut réévaluer le caractère stratégique de l'autosuffisance de précaution (fut-ce pour une part au niveau européen). Tirer les enseignements de la crise aussi en ce qu'elle nous dit de ce à quoi nous avons échappé jusque là : rupture des approvisionnements pour des raisons économiques et/ou politiques, rupture de la continuité numérique du fait d'attaques cyber ou de failles de réseaux, crise écologique liée à la crise sanitaire.

Réfléchir sur la pertinence de la segmentation du budget de l'État en programmes : la crise confirme en effet cette nécessité et il ne s'agit pas seulement de technique budgétaire. Il faut évaluer la pertinence de la segmentation actuelle en programmes pour certains peu propices à la mesure de la performance, a fortiori de la performance élargie ; accroître la place des « documents de politique transversale », joints aux projets de lois de finances, qui permettent de mieux saisir les différents types d'action mais aussi d'effets des politiques publiques ; mesurer les inconvénients que présente l'éclatement du financement de certaines politiques entre loi de finances de l'État et loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) et sur l'articulation des systèmes d'indicateurs associés à ces deux lois – pour ne citer qu'un exemple, les EHPAD, financés via ces deux lois et directement par la CNSA, ne font l'objet que d'un unique indicateur dans la loi de finances initiale de l'État, celui sur les maltraitances, et d'aucun indicateur dans la LFSS. Les mauvaises articulations sont tôt ou tard génératrices de crise.

5.3. Refonder la culture de l'État.

5.31 Appréhender l'évolution de la gouvernance publique comme un problème culturel à plusieurs niveaux, d'autant plus prégnant que l'État est puissant.

La culture dominante dans l'État tend à laisser de côté ou à voir de loin le « non administratif ». La méfiance de l'administration sanitaire vis-à-vis de tout ce qui est privé, médecins libéraux, laboratoires privés, existe. Lors de la crise, le ministère de la Santé savait peu ce qui se passait dans les Ehpad publics et pas du tout dans les Ehpad privés. Au-delà de l'absence de système d'informations et de difficultés de retours statistiques ou d'omissions dues à l'urgence il s'agit bien aussi d'un problème culturel.

Le fonctionnement de l'État dans la crise pandémique aura amplement souligné l'absence d'une vraie culture de la concertation et de la coopération dans la sphère publique où la concertation est perçue trop souvent comme une rubrique sur la listes des tâches obligatoires, une variable d'ajustement, au mieux comme un utile moyen permettant, au prix de concessions mineures, de faire passer les décisions souhaitées par l'administration, au pire comme une formalité dont l'on peut s'exonérer au nom de l'urgence ou des circonstances.

La culture du temps décisionnel, hors temps de crise, souvent découplé des besoins et des réalités, est à repenser. L'injonction de court terme reflète souvent l'incapacité de l'État à adopter une culture de l'adaptation et de l'amélioration permanentes, *a fortiori* de prévoir.

5.32. Réhabiliter la culture de la confiance *d'autant plus fortement qu'auront été mis en exergue depuis le début de la crise deux freins majeurs à l'établissement d'une relation de confiance entre la décision publique et le pays : l'incapacité à écouter les territoires et la distorsion entre des décisions annoncées et la réalité vécue.*

L'esprit du centralisme, nous l'avons souligné, s'est confirmé dans la crise. Une centralisation stratégique est assurément indispensable à la cohérence et à l'impulsion globales mais le centralisme s'étend à des actes de pure gestion, au détriment de la responsabilité des autres acteurs naturels et au double prix d'un engorgement du centre, donc de délais accrus, et d'une incapacité à prendre en compte la diversité des situations. Combiné à l'enchevêtrement persistant des compétences entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales, mais aussi les opérateurs et les organismes de sécurité sociale, il est un facteur de désorganisation, de surcharge permanente et de défiances stériles qui s'avère problématique en temps de crise. Dans certains domaines, durant la pandémie y compris encore à la date de ce document, exacerbée par les circonstances mais cependant topique, l'impression a pu être donnée d'une "désorganisation centralisée" et d'une "centralisation désorganisée".

*Le présent document constate, décrit, analyse et alerte. Le Cercle poursuivra ses travaux sur ces enjeux majeurs de la décision publique durant la crise pandémique mais souligne la nécessité d'agir, dès ce stade et sans attendre, sur les points recensés ci-dessus et au regard de la seule question qui vaille désormais : **l'État est-il capable - et comment - de se remettre profondément en question, de retrouver la pleine confiance du pays et de se mettre en ordre de marche pour faire face aux crises qui viennent ?***

Méthode suivie pour l'élaboration de cette Note du Cercle

Le Cercle de la réforme de l'État réunit 100 responsables d'administrations centrales, de services déconcentrés et d'opérateurs de l'État, de collectivités territoriales et du secteur hospitalier, des membres d'autorités indépendantes, des magistrats, des universitaires et chercheurs, des responsables de la société civile –sociétés d'études, associations.

La diversité de sa composition, sa gouvernance et l'absence de toute subvention publique ou privée assurent son indépendance.

Les phases de la réflexion ont été les suivantes :

- Dans un premier temps, du 9 avril au 9 juillet, le Cercle a élaboré et publié trois documents sur la crise, disponibles sur son site cerclereformeetat.eu
 - « EHPAD : porter, accompagner, piloter autrement : des axes de travail pour l'après-crise » (Tribune du 9 avril 2020)
 - « la crise, un révélateur de la nécessité d'une stratégie numérique publique » (Note du 25 mai 2020)
 - « réformes de l'État : premières conclusions à tirer de la crise –objectifs et lignes de force » (Note du 9 juillet) : cette publication comportait une analyse d'ensemble des points faibles essentiels de la situation d'avant-crise qui contribuent à expliquer la violence de la crise et dégagait des lignes de force et des exemples concrets pour les réformes à conduire.
- Dans un deuxième temps, le Cercle a tenu sur « l'État dans le temps des crises » un séminaire d'échanges entre 40 de ses membres, en deux séances : l'une de présentation de leurs constats et expériences le 25 septembre et l'autre de discussion le 28 octobre sur la base d'une synthèse de la première séance. Pour compléter les expériences des membres du Cercle, le président d'une fédération de professionnels médicaux et un directeur général d'ARS non membres du Cercle ont présenté leur propre expérience au cours de la séance du 25 septembre.
- La présente Note a alors été préparée sur la base de cet ensemble de publications et des constats et analyses formulés au cours du séminaire, avec actualisation par les éléments disponibles au 8 janvier 2021.
- La validation a été faite par 15 relecteurs qui avaient contribué aux Notes et Tribunes de base et à l'animation des travaux du séminaire.