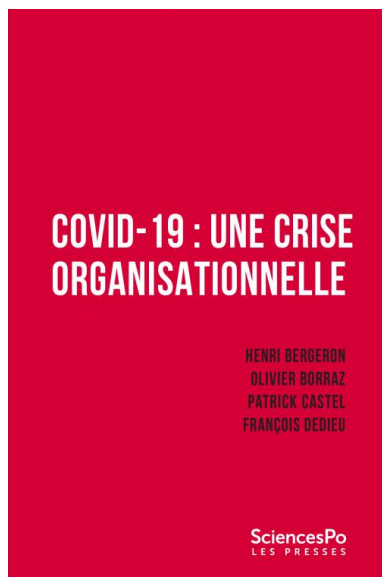


## D'un confinement à l'autre, une puissance publique inorganisée

PAR FABIEN ESCALONA  
ARTICLE PUBLIÉ LE LUNDI 2 NOVEMBRE 2020

Quatre sociologues ont dressé le bilan critique de la gestion de la crise sanitaire. Le tableau est celui d'une puissance publique inorganisée, mal préparée, n'en tirant pas les bonnes leçons et formant mal ses élites.

« Par quelle suite de choix et de non-choix en arrive-t-on, face à ce qui est présenté comme un "tsunami" qui s'apprête à déferler sur les hôpitaux publics, à devoir décider dans l'urgence de mesures radicales et aux conséquences potentielles aussi massives qu'inconnues ? » L'interrogation, émise à propos du premier confinement par les auteurs de *Covid-19, une crise organisationnelle* (Presses de Sciences-Po, 2020), est dans bien des têtes, alors que nous expérimentons à nouveau une restriction hors norme de la vie sociale.



Cette solution « fruste, massive et indistincte » était la seule qui restait à l'exécutif pour espérer « maîtriser le virus », expliquait dans nos colonnes Caroline Coq-Chodorge, au lendemain de l'annonce présidentielle. C'est justement cette logique d'inévitabilité, et l'idée que la décision « s'imposait » d'elle-même, que questionnent les chercheurs Henri Bergeron, Olivier Borraz, Patrick Castel et François Dedieu, affiliés

pour les trois premiers au Centre de sociologie des organisations (CSO) de Sciences-Po, et pour le quatrième à l'Institut de la recherche agronomique (INRA).

Pour cette étude, ils ont mené une quarantaine d'entretiens et dépouillé toute une littérature scientifique, administrative et journalistique. Le confinement, insistent-ils à plusieurs reprises, est la décision qui fait la singularité de la crise du Covid-19. Problème : elle ne figurait dans aucun plan, n'a jamais été mise en œuvre dans l'histoire récente et n'a donc donné lieu à aucune évaluation qui permette d'en apprécier les effets. Toute une partie de leur investigation consiste à comprendre comment nous en sommes arrivés là.

Les auteurs expliquent que les élites dirigeantes ont baigné dans un « excès de confiance », transformé en « sidération » lorsqu'elles ont fait le constat trop tardif de l'impréparation de la puissance publique face au virus. Cette assurance n'était pas complètement dénuée de fondement : le risque d'une pandémie avait été identifié de longue date et des scénarios de gestion de crise avaient été élaborés à cet effet, ainsi que pour d'autres menaces. « Autrement dit, c'est parce que les responsables politiques pensaient réellement disposer des moyens nécessaires qu'ils ont été autant pris par surprise lors de l'arrivée du virus. »

Remontant 15 ans en arrière, les quatre sociologues font l'hypothèse d'une « dérive organisationnelle » pour expliquer cette confiance mal placée. Dans le passé, ce phénomène fut mis en évidence par d'autres chercheurs pour expliquer des accidents dans l'industrie spatiale ou dans l'armée. Lorsqu'un risque identifié tarde à se produire, la crédibilité de son avènement s'amenuise. Il peut en résulter, de manière progressive et peu alarmante *a priori*, un relâchement des procédures, une confusion croissante des responsabilités de chaque acteur de la chaîne de prévention et une diminution globale des moyens alloués (lire, à ce sujet, l'article de François Bonnet et son entretien avec Didier Torny).

Les auteurs convoquent une autre notion, celle de « *risque scélérat* », pour décrire la sous-estimation des alertes accumulées entre janvier et mars. Il s'agit d'un risque « *annoncé et connu* », mais dont « *l'apparente familiarité* » endort la vigilance, jusqu'au point de non-retour. Durant la première quinzaine du mois de mars, les pouvoirs publics sont en effet passés d'une promesse de maîtrise à une véritable panique face au « *tsunami* » et au « *carnage* » annoncés dans les hôpitaux. D'où « *un remède radical, présenté par les experts comme "le seul possible" : le confinement généralisé de la population* ».

La lecture de ce récit stylisé, en plein deuxième confinement, est saisissante, dans la mesure où il vient de se rejouer un scénario comparable. Lorsque Emmanuel Macron explique que « *nous avons tous été surpris par l'accélération de l'épidémie* », c'est au mépris des multiples alertes lancées depuis cet été, y compris par son propre Conseil scientifique. Et c'est avec le même argument, celui d'un « *carnage* » annoncé, que le confinement apparaît comme la seule solution viable. Il est vrai que l'absence d'apprentissage est un autre thème du livre...

Avant d'y venir, les quatre sociologues pointent un autre phénomène frappant, inscrit dans la temporalité beaucoup plus courte de la crise du printemps. Au lieu d'un « *effondrement organisationnel* », constatent-ils, nous avons assisté à une exubérante « *créativité* » en la matière.

### ***L'épuisement du « décisionnisme » à la française***

Du sommet des administrations jusqu'aux hôpitaux, les interlocuteurs des sociologues leur ont témoigné des difficultés de coopération et de coordination qu'ils ont rencontrées, les contraignant souvent à agir en dehors des règles. « *L'action collective, concluent-ils, s'est le plus souvent déployée en dehors de tout ce qui avait été programmé, prévu, anticipé. Cette crise sans précédent est donc aussi celle de l'inorganisation. Formidable paradoxe d'une société saturée d'organisations de toutes sortes, mais qui rencontre tant de difficultés à "organiser ces organisations".* »

Devant les défaillances constatées, un réflexe technocratique a conduit à la création de nouvelles structures, quitte à ajouter à la confusion.

Alors que le domaine sanitaire est l'un des plus dotés en structures d'expertises, deux instances *ad hoc* ont ainsi été créées (le Conseil scientifique et le Comité analyse, recherche et expertise), aux règles de recrutement et de fonctionnement inventées dans le feu de l'action. Et alors que la cellule interministérielle de crise n'a été activée que le 17 mars, un audit a été confié « *quinze jours plus tard à peine* » au général Lizurey, afin d'évaluer une coopération interministérielle à la peine (*Mediapart en a récemment publié plusieurs extraits*).



Jean Castex, avant de reconfiner, fut « Monsieur déconfinement » sous le gouvernement Philippe (ici, à la sortie du ministère de l'Intérieur le 13 mai 2020). © Ludovic MARIN / AFP

Mi-avril, c'est sous forme d'une mission qu'un travail de coordination a été confié à Jean Castex, afin de préparer la fin du confinement. On apprend au passage qu'elle n'était qu'une des cinq structures, au minimum, « *chargées de l'anticipation et du déconfinement* ».

Cette exceptionnelle « *inventivité institutionnelle* » ne s'est cependant pas traduite par une meilleure association des citoyens. Elle a surtout été mise au service d'une « *gestion élitaire* » de la pandémie. De manière significative, **la proposition du président du Conseil scientifique** de créer un « *comité de liaison*

avec la société » est restée lettre morte. Pourtant, préviennent les auteurs, « *ce que le dirigeant gagne (ou plutôt croit gagner) en autonomie de décision, il le perd souvent en capacité de mise en œuvre. Il prend le risque de susciter la contestation de ceux qui n'ont pas été associés aux débats et de ceux qui veulent pointer, après coup, les dysfonctionnements dans la gestion de la crise* ».

On peut voir, à travers les polémiques et les décisions kafkaïennes concernant **les rayons de la grande distribution**, une illustration de ce risque en plein reconfinement. Celui-ci, visiblement, n'a fait l'objet d'aucune anticipation en amont, que ce soit à propos de ses modalités précises ou des résistances qu'il pourrait engendrer. Les décisions ont été prises au fil de l'eau, **en petit comité**, sans vraie concertation et en envoyant des messages contradictoires envers la population. S'il y a eu sidération des élites face au virus, il y a de quoi être sidéré, au sein de la population, face à une telle inadaptation et impréparation de l'appareil d'État.

La valeur ajoutée de *Covid-19 : une crise organisationnelle* est de ne pas se contenter de mises en cause individuelles, ni même d'explications monocausales (quoique réelles) comme le manque de moyens. La tradition intellectuelle des auteurs et leur enquête empirique les amènent à rechercher, derrière les décisions particulières, ce qu'elles doivent à l'action collective. Dédaignant les récits culpabilisants ou héroïsans, ils pointent surtout des problèmes structurels et systémiques dans la gestion de crise à la française.

### **Contrecarrer la logique de « désapprentissage »**

Si ce point est aussi crucial, c'est que d'autres moments comparables surviendront. Sur les fronts de la sécurité, de l'économie ou d'un système-Terre dégradé tous azimuts, les conditions s'accumulent même pour que leur fréquence s'accroisse. « *Aussi est-il crucial que l'État se dote d'outils plus fiables, qui ne considèrent plus les crises comme des événements singuliers qui sortent de l'ordinaire, mais au contraire comme des phénomènes récurrents dont on peut tirer des enseignements* », écrivent les quatre sociologues.

Trop souvent, expliquent-ils, les rapports publics ou les retours d'expérience en restent aux problèmes survenus et proposent « *des solutions à peu de frais* ». Au contraire, il faudrait traquer ce qu'il y a de commun entre les crises, et assurer la transmission de ce que la puissance publique en apprend. Avertis de la logique de « *désapprentissage* » qui peut frapper n'importe quelle organisation, notre préoccupation devrait être de la contrecarrer du mieux possible.

En termes de préparation aux crises, ficeler des plans minutieux et réaliser des exercices de simulation n'apparaît pas plus convaincant aux yeux des auteurs. Pour toute une série de raisons, « *des études de cas concrets* » leur semblent préférables pour préparer au mieux les acteurs. De façon plus générale, « *la formation de nos élites* » devrait être revue, dans la mesure où elle « *ne les prépare pas à penser et à agir dans l'incertitude* ».

Les modalités de leur sélection et de leur avancement les encourageraient en effet au conformisme, de même qu'elles les conforteraient dans une vision individualiste du leadership. Les savoirs ingurgités, essentiellement techniques, ne les rendent pas aptes à gérer des situations instables ni à faire preuve de réflexivité. Il s'agirait donc de les frotter à « *une culture de recherche et scientifique* », et notamment à des connaissances issues des sciences sociales, afin de les aider à « *coordonner des ensembles très complexes* ».

On se demande toutefois si la force de l'ouvrage, qui consiste à formuler une critique subtile, profonde et informée des failles organisationnelles auxquelles on assiste, n'est pas une faiblesse dès lors qu'elle évite un questionnement sur les qualités individuelles de nos dirigeants français. Après tout, il est possible qu'*en plus* des problèmes pointés par les sociologues, la Macronie et son chef ne fassent la preuve **de compétences et d'une expérience trop frustes** pour affronter la situation. Le problème, et l'on en revient ici à un niveau plus systémique, c'est que les institutions de la V<sup>e</sup> République maximisent la marge de manœuvre du président et de son premier cercle choisi.

Non pas qu'il faille surestimer la qualité démocratique de **la gestion de crise ailleurs en Europe**. Mais avec l'usage intensif des Conseils de défense, l'autonomie présidentielle vis-à-vis de la société, des élus du peuple et des ministres eux-mêmes est poussée à son acmé. L'historien Nicolas Roussellier, dans *L'Opinion*, estime ainsi que la tendance est à « *ce que l'on pourrait appeler un décisionnisme parfait, en éliminant le débat parlementaire contradictoire, libre et approfondi* ». En fonction de quoi, « *la critique, l'opposition, l'expression du doute ou de l'hésitation, la nécessité de convaincre se font désormais en dehors des institutions* ».

Rappelons que cette exorbitante « puissance de commander » propre à la V<sup>e</sup>, mise en œuvre par le général de Gaulle en pleine guerre d'Algérie, avait pour pendant **une promesse d'efficacité** dans la résolution des crises. Outre que ce mode de gouvernement n'est peut-être pas adapté à n'importe quel dirigeant ou à n'importe quel moment dans l'histoire, les performances de la France dans la crise sanitaire sont assez médiocres pour justifier sa remise en cause.

En s'intéressant davantage aux individus dirigeants et à leurs croyances, on pourrait par ailleurs mieux comprendre la désastreuse politique de « stop-and-go » dans le confinement, et le **supplice chinois** des restrictions sociales auquel nous sommes soumis. Les

auteurs ont raison de dire que la thèse de dirigeants inféodés aux intérêts économiques, prise dans un sens maximaliste, voire complotiste, ne tient pas : elle n'explique pas, en effet, la volte-face en faveur du confinement. Mais on peut aussi considérer, **comme le développe Romaric Godin dans Mediapart**, que le gouvernement est justement pris en tenaille entre ses convictions néolibérales, qui le poussent à ranimer le plus longtemps possible la logique économique « d'avant », et sa contrainte morale à éviter le « carnage », qui le pousse à des solutions sanitaires drastiques. Quitte à perdre sur les deux tableaux.

« *Nous sommes en guerre* », n'a pas hésité à marteler Emmanuel Macron au printemps. Devant le fiasco actuel, on se demande à quelle comparaison historique devrait nous conduire cette **métaphore impropre**. En choisissant un passage de *L'Étrange Défaite* de **Marc Bloch** comme exergue à leur ouvrage, les auteurs ont l'air d'avoir spontanément pensé à 1940.

L'historien y relevait que « *s'adapter, par avance, à une réalité simplement prévue et analysée par les seules forces de l'esprit, c'est là probablement, pour la plupart des hommes, un exercice mental singulièrement plus difficile que de modeler leur action, au fur et à mesure, sur des faits directement observés* ». Un exercice impérieux, cependant, à l'âge de l'Anthropocène et d'un capitalisme fossile à bout de souffle.

**Directeur de la publication** : Edwy Plenel

**Direction éditoriale** : Carine Fouteau et Stéphane Alliès

**Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).**

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, François Vitrani. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart, Société des salariés de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

**Courriel** : contact@mediapart.fr

**Téléphone** : + 33 (0) 1 44 68 99 08

**Télécopie** : + 33 (0) 1 44 68 01 90

**Propriétaire, éditeur, imprimeur** : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.