

28 octobre 2020

## Et si la Covid durait ?

Depuis le déclenchement de l'épidémie de Covid-19 en France, et la prise de conscience de sa dangerosité, à peu près tout le monde l'a envisagée comme une parenthèse, désagréable et nuisible, mais qui devait se refermer en quelques mois, après quoi la vie reprendrait sans grand changement son cours antérieur.

La plupart des observateurs, y compris scientifiques, comme la majorité des citoyens et des gouvernants se sont accordés implicitement sur la probabilité que cette menace puisse disparaître à court terme, soit naturellement, soit en raison des découvertes médicales, traitements ou vaccins.

C'est pourquoi le surgissement d'une deuxième vague a plongé nos sociétés dans un désarroi plus grand encore que celui qui fut provoqué par le premier épisode, sanctionné dans la plupart des pays par un confinement généralisé, inédit en Occident.

La mission du Commissariat au Plan est d'examiner toutes les perspectives que l'avenir pourrait nous imposer, même si elles ne concordent pas avec l'opinion majoritaire, pour que la nation soit mieux armée devant la menace et prête à saisir des chances nouvelles.

Il y a quelques mois à peine, nul ne pouvait imaginer l'épidémie et ses conséquences aussi bien intimes, dans chacune de nos vies, que planétaires. Nous devons désormais envisager le risque d'une prolongation pour un temps indéterminé de la pandémie. *Et si la Covid-19 durait ?* Il nous a paru nécessaire de poser cette question afin de tenter de réduire les incertitudes dont la situation épidémique est aujourd'hui porteuse.

L'objet de cette note est donc d'ouvrir la réflexion sur les changements, et même les bouleversements, que pourrait imposer à notre pays et à ceux qui nous entourent la présence durable de la menace épidémique, aussi bien que d'analyser les évolutions d'ores-et-déjà perceptibles à partir de la propagation du nouveau coronavirus en cette année 2020.

**François Bayrou**  
Haut-Commissaire au Plan

L'épidémie de Covid-19 nous plonge collectivement dans un monde inattendu, étrange par certains aspects, qui effraie par les menaces ou, en tout cas, par les incertitudes qu'il porte. Alors que nous vivions depuis la Seconde Guerre mondiale dans une société de croissance, fondée sur des interdépendances, la crise de la Covid-19 met en lumière nos fragilités et nos failles ; il règne désormais une forme de désarroi en tout cas d'intranquillité.

Nous avons bâti depuis des siècles une société fondée sur la civilité et les échanges ; nous voici plongés brutalement dans un monde où nous nous éloignons les uns des autres, où les visages disparaissent, où l'on ne sort plus le soir pour se rencontrer, où l'on ne se visite plus, où l'on ne voyage plus pour découvrir d'autres univers.

Or notre modèle de société, comme notre modèle de développement, ont eu, depuis au moins deux siècles, pour principal moteur l'élargissement continu et l'augmentation exponentielle des échanges humains, industriels, agricoles et commerciaux de toute nature.

Personne ne sait si cette révolution conduisant à un monde aux échanges limités est destinée à s'établir durablement. Mais chacun sent qu'il va falloir au moins s'en accommoder un certain temps.

## 1. Crise ponctuelle ou changement durable ?

Quelles conséquences sur l'état du monde si la Covid revêtait un caractère endémique, ou si d'autres épidémies du même ordre marquaient durablement nos sociétés ?

**Cette approche peut sembler pessimiste. Elle est simplement réaliste ou, pour le moins, prudente et responsable.** Depuis le début de l'épidémie, nous manquons de visibilité. Nous repoussons les horizons au fur et à mesure des avancées ou des reculs de la maladie. Ces allers et retours nous donnent collectivement le sentiment d'être ballottés et de subir. Il nous faut dépasser ces perspectives floues pour mieux réfléchir ensemble à la situation et affronter cette mutation inédite.

**Cette situation nous contraint tout d'abord à nous interroger sur la notion de « crise » :** elle peut être permanente ; elle peut aussi être récurrente, s'interrompre, puis reprendre. Cela pose d'emblée la question du rapport au temps en situation de crise : l'action publique est aujourd'hui mue par le principe de l'urgence. Par des mécanismes juridiques adaptés, celle-ci permet de prendre des décisions rapides, appliquées immédiatement, et globalement acceptées. Chacun est prêt à suivre ces mesures qui modifient profondément sa vie et atteignent ses droits et libertés parce qu'il a le sentiment que l'urgence de la situation le commande.

L'inscription de la pandémie dans la durée imposerait un autre état d'esprit et l'exploration de solutions différentes, en procédant à de nouveaux arbitrages entre les enjeux de santé, de développement économique, de droits sociaux et de protection des droits et libertés.

### **Cette pandémie porteuse de ruptures préfigure-t-elle un modèle nouveau ?**

Nous vivons depuis des siècles – et plus encore à l'époque contemporaine – dans une société de l'échange. L'échange est à la source de notre croissance économique, de l'amélioration globale du niveau de vie des individus. L'échange est aussi, dans nos vies, le fondement des relations personnelles.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, nous vivons nourris de l'idée de progrès, technique, économique, social et moral. L'épidémie de Covid-19 semble remettre en cause tout cet édifice. Parce qu'il a conduit à la propagation accélérée du virus, **l'échange paraît constituer aujourd'hui, en soi, une menace.**

C'est l'échange que cette maladie semble avoir mis à mal : nous ne voyageons plus ; le commerce « physique » et les transports sont à l'arrêt ou presque ; nous ne voyons plus le visage de ceux qui nous entourent. **La société de l'échange et de la proximité va-t-elle devenir la société de la distance et de la méfiance ?**

Ce basculement vers un modèle nouveau appelle à revisiter de nombreux équilibres de la société française.

La première nécessité est de **prévenir l'épuisement** de ceux qui sont appelés à lutter au quotidien et en première ligne contre l'épidémie.

Toutes proportions gardées, dans une logique qui rappelle celle des années de guerre, il y a un siècle, notre société pourrait en effet donner lieu à **un « découplage », entre ceux occupés à « gérer » la crise et ceux qui s'occupent de « tout le reste », entre un front au cœur de l'adversité et un arrière qui en serait nécessairement coupé et voudrait continuer dans ses habitudes sans changer son genre de vie.**

Si les soignants ont été applaudis tous les soirs pendant des semaines, au plus fort de la crise du printemps, il ne faut pas oublier qu'ils continuent à être en première ligne et ce, depuis des mois. La deuxième vague risque de placer cette armée de soignants déjà éprouvée au risque d'un défi sans précédent.

Pendant ce temps, des protestations se font entendre qui mettent en cause les décisions de précaution en les contestant dans leur principe. Cette épidémie risque d'aggraver les traumatismes d'une société fracturée par la présence de la maladie, comme elle l'est si souvent du point de vue économique, social, philosophique et politique. Le corps social se trouve ainsi plongé dans l'incertitude et l'angoisse, parce que toutes les anticipations risquent d'être mises en cause, fragilisant les projets personnels aussi bien que la créativité des chercheurs et des entrepreneurs et les décisions d'investissement.

C'est pourquoi la deuxième nécessité est de **soutenir la résilience du corps social en recherchant la plus grande unité possible, dans la prise de conscience des dangers de la situation, comme dans le partage des décisions d'avenir.**

## **2. bouleversements et nouveaux équilibres : vers une refonte des rapports économiques et des liens sociaux ?**

Les conséquences seront – elles le sont déjà – non seulement sanitaires mais aussi économiques, sociales et politiques, et elles s'accroîtront si l'activité tarde à reprendre, d'où l'importance des mesures de soutien et plus encore de relance.

La crise de la Covid-19, épisode brutal, si elle peut être suivie d'un retour « à la normale », a déjà ébranlé l'économie mondiale ainsi que nos systèmes politiques et sociaux. Elle peut désormais induire leur mutation profonde. Une mécanique est enclenchée : n'est-ce pas une forme de révolution de nos modes de vie et de relations qui est devant nous ?

### **a. L'épidémie de Covid-19 marque déjà une rupture dans l'économie mondiale**

Devant nous se profile une crise économique et sociale d'une gravité sans précédent, au moins depuis la dernière guerre. L'Organisation mondiale du commerce estime que le commerce international de marchandises va baisser de 12,9 % en 2020, tandis que, selon les projections du FMI, le PIB mondial devrait se contracter de 4,4 %. Concernant le PIB de la zone euro, la Banque centrale européenne affiche un

scénario central présentant une chute de 8 % pour l'année 2020. Les mesures budgétaires prises à travers le monde à la suite de la crise sanitaire avoisinaient en juin les 11 000 milliards de dollars, portant le déficit public mondial à cette période à 13,9 % du PIB mondial (contre 3,9 % en 2019) et l'endettement public mondial à 102 % (contre 83 % en 2019).

Ainsi se trouve évidemment posée la question de **la soutenabilité de la dette**.

Du côté des entreprises, le ralentissement est durable si l'on prend en compte le niveau des investissements : après une baisse de près de 20 % dans l'Union européenne à 27 au premier semestre 2020, la Banque européenne d'investissement estime que les entreprises européennes pourraient les réduire de 30 à 50 %, en raison des difficultés de financement. Cela sans compter les évidentes incertitudes fragilisant les anticipations.

Les conséquences sur leur compétitivité et leur viabilité pourraient être sévères et menacer le dynamisme de notre économie. En effet, en raison de la baisse des investissements et de la décroissance parallèle de la R&D, les entreprises risquent d'être moins innovantes et d'utiliser des technologies moins efficaces. Ainsi, alors que la décarbonation des activités est un enjeu majeur et une condition de l'essor de nouveaux champs d'activités, il est préoccupant que 79 % des entreprises européennes prévoient de retarder leurs investissements en faveur du climat à cause de la pandémie, et 41 % de les réduire<sup>i</sup>.

**La crise sanitaire a également mis en lumière le degré de dépendance de nos économies développées** à travers les « chaînes de valeur » mondiales : les produits sont désormais fabriqués par des chaînes de production réparties sur l'ensemble de la planète. Ces « entrelacements » productifs sont, en cas de crise, autant de sources de fragilités en matière d'approvisionnement comme on a pu le vérifier par exemple pour les molécules pharmaceutiques. Cette vulnérabilité touche particulièrement la France puisque, pour le seul secteur industriel, son niveau de dépendance se situe autour de 30 %, tant pour ce qui est de l'offre que de la demande<sup>ii</sup>.

#### **b. Des inégalités liées à l'exposition au virus et des fragilités sociales exacerbées dans la durée**

Le personnel soignant a été le plus exposé au virus. Dans l'OCDE, 70 % de ces « première lignes » sont des femmes<sup>iii</sup>. Les travailleurs les plus précaires sont aussi les plus exposés, car souvent totalement dépendants de leur activité pour subvenir à leurs besoins élémentaires. Au printemps 2020, plus de 50 % des salariés du secteur de l'agroalimentaire devaient travailler physiquement sur site. Il en était de même pour plus de 40 % de ceux du secteur de la santé et de l'action sociale.

L'accès aux dispositifs de prévention, leur appropriation et leur application est aussi plus faible parmi les catégories les plus défavorisées<sup>iv</sup>.

La dégradation des conditions de vie et de la situation économique des Français est hétérogène. Elle touche en particulier les plus jeunes qu'ils soient salariés, souvent dans des emplois temporaires, ou étudiants, repoussant leur entrée sur le marché du travail. Les baisses d'activité freinent l'acquisition de droits à la retraite des actifs.

**Cette situation peut engendrer des tensions au sein de la société française** par exemple intergénérationnelles, entre une part de la population qui vieillit, est plus exposée à la maladie mais subit moins fortement l'impact économique de l'épidémie et une jeunesse qui souffre relativement moins de cette maladie mais est directement victime de ses conséquences économiques.

Au-delà de la situation économique, l'affaiblissement des liens sociaux et de la qualité de vie est plus marqué parmi les populations les plus fragiles. Différentes enquêtes conduites lors du confinement ont montré que les femmes, les moins de 50 ans, les catégories socioprofessionnelles les moins aisées et les Français rencontrant des difficultés matérielles ont été les plus affectés par des formes de détresse psychologique<sup>v</sup>. Vivre dans un logement surpeuplé ou dégradé a renforcé les difficultés rencontrées par

une partie de la population durant le confinement.

Ces situations ont des répercussions sur la scolarité des enfants et, à plus long terme, sur leur développement personnel ainsi que les opportunités professionnelles qu'ils seront susceptibles de saisir.

Nombre d'observateurs notent que la crise actuelle peut présenter des similarités fortes avec les effets à venir des changements climatiques. Le climat agit comme un multiplicateur de crises et exacerbe des fragilités existantes. Les personnes les plus vulnérables et les organisations les moins résilientes seront plus affectées par les événements climatiques extrêmes<sup>vi</sup>.

### **c. Vers une nouvelle façon de travailler, de produire, de consommer**

Se relever de cette crise et devenir résilients implique de repenser nos cadres de consommation, nos priorités économiques, leur régulation, et de réorganiser nos activités.

**La crise sanitaire appelle à trouver de nouveaux relais d'activité, avec des mutations industrielles qu'il convient d'anticiper et d'accompagner.** La transition écologique est susceptible de nous aider à le faire, et elle est essentielle si nous voulons faire face aux défis environnementaux à venir.

**La crise de la Covid a en particulier renforcé le rôle central du numérique en déclinant différents aspects de télé-activité.**

La domination des grandes plateformes numériques américaines ou chinoises (les GAFAM ou les BATX) va s'intensifier. Elles sont les grandes gagnantes de l'épidémie et du confinement. Le e-commerce va poursuivre son essor. Parallèlement et paradoxalement, les circuits plus courts et la consommation auprès de petites structures pourraient aussi trouver dans la crise une nouvelle légitimité. Dans un double mouvement, les « très gros » et les « très petits » pourraient répondre aux nouveaux besoins d'un monde sous épidémie.

Télétravail, télé-médecine, télé-enseignement, télé-administration... autant de pratiques nouvelles dont la crise n'a fait qu'accélérer le développement mais qui conduisent toutes à la réduction des interactions habituelles.

Alors que le télétravail ne concernait pas plus de 7 % de la population active avant le confinement, la part des actifs déclarés en télétravail a bondi pour atteindre 30 % pendant le confinement, ce taux variant entre 10 % et 65 % selon les secteurs d'activité. Cette augmentation est le fait d'une économie française fortement tertiaisée, du niveau élevé d'équipement des ménages français et du déploiement étendu des infrastructures de télécommunication.

Un certain nombre TPE/PME françaises, dont la numérisation est encore émergente (seulement 23 % sont équipées d'une connexion fibre et une sur trois n'a pas encore engagé sa transformation numérique), ont dû, pour maintenir leurs revenus, basculer une part de leur activité sur des plateformes en ligne.

Pour pallier les défauts des solutions institutionnelles existantes, les administrations, les universités, les écoles ont pour leur part utilisé massivement les outils clés en main des plateformes numériques.

Ainsi d'une position déjà dominante sur les différents segments de marché qu'elles occupent, ces plateformes sont devenues incontournables et ont très largement renforcé leur position (début 2020, en un trimestre, *Amazon* a augmenté son chiffre d'affaires de 40 % et *Zoom* de 169 % !).

#### **➤ La crise actuelle renouvelle notre manière d'occuper le territoire et notre temps**

**Une accélération de la couverture numérique du territoire** est donc nécessaire dans le cas d'une prolongation de la Covid-19 pour un temps indéterminé. Dans la mesure du possible et dans la perspective du projet d'autonomie stratégique de l'Europe, la mise en place et la promotion de plateformes alternatives européennes ou françaises, susceptibles de bénéficier des effets de réseau, doit être un axe

dans l'objectif de protection des données des utilisateurs et de garantie d'une sécurité numérique accrue.

**Vecteur d'un intime bouleversement dans l'organisation de notre quotidien, l'utilisation extensive des moyens numériques approfondit l'interpénétration entre les sphères personnelle et professionnelle, à la fois dans le temps et dans l'espace.**

Si le télétravail a de beaux jours devant lui, on le sent bien, quel est l'avenir du salariat face à l'essor du travail indépendant ? Le recours au télétravail offre aux entreprises la possibilité de diminuer leurs coûts, notamment les coûts immobiliers, et de faire appel à un vivier de travailleurs à distance bien entendu plus large que celui des salariés traditionnels. La concurrence accrue entre les travailleurs du monde entier, qu'ils soient cadres ou non, peu ou très qualifiés, pourrait les soumettre à une plus grande précarité.

Les rapports sociaux ainsi individualisés, éparpillés, pourront-ils alors donner lieu à de nouvelles formes d'organisation collective ?

**Parallèlement le mouvement de « pluriactivité », qui consiste à combiner l'exercice de plusieurs activités professionnelles, pourrait s'amplifier.** Travaillant chez elles, disposant aussi de plus de temps en en passant beaucoup moins dans les transports, les actifs pourraient vouloir enrichir leur quotidien par de nouveaux rapports économiques et sociaux. Ces pluriactifs pourraient associer des activités « lointaines », permises par le télétravail, et des activités de proximité, plus riches en relations interpersonnelles, relevant par exemple du champ de l'économie sociale et solidaire.

Effet collatéral du développement du télétravail et des risques sanitaires attachés aux zones urbaines (nous assistons à la reprise de l'épidémie d'abord dans les villes), **un repeuplement des zones rurales ou des villes moyennes est une hypothèse sérieuse.**

Les grandes métropoles et les importantes unités urbaines, perçues comme favorisant l'émergence de chaînes de contamination, ont perdu de leur attrait face aux refuges qu'ont constitué les zones moins densément peuplées. Cette préférence pour la campagne et la ville à taille humaine annonce-t-elle un exode urbain ? Un tel mouvement serait de nature à desserrer l'hyper-concentration urbaine, en particulier à Paris et en Ile-de-France, à y réduire la congestion des infrastructures et des moyens de transport, à modifier la nature voire l'ampleur des investissements nécessaires. Avec quel impact sur le besoin de mobilité ? Ces tendances ne viendront-elles pas renforcer la dépendance des Français au véhicule individuel, qui pèse à long terme sur leur qualité de vie, leur pouvoir d'achat, et dont l'empreinte environnementale est forte (17 % des émissions de gaz à effet de serre de la France) ?

➤ ***Les premiers mois de l'épidémie permettent de dessiner les contours d'une économie sous Covid-19.***

En ce qui concerne la demande de biens et services, les risques sanitaires conduiront de fait à une très forte baisse dans certains secteurs, qui sont d'ores et déjà les plus éprouvés : tourisme, hôtellerie, restauration, cinémas et théâtres, lieux de concert ou de divertissement...

La France, à l'instar de l'Italie et l'Espagne, est particulièrement affectée par l'épidémie compte tenu de poids de ces secteurs dans son économie et, en premier lieu, du tourisme. De manière plus générale, nombre des secteurs les plus affectés relèvent de la valorisation du patrimoine historique et culturel français. De plus, au-delà de l'aspect économique qui est crucial, il ne faut pas négliger le fait que notre identité est aussi fondée sur notre patrimoine, notre art de vivre, notre culture. **C'est donc le cœur de cette identité française qui est ici atteinte.**

La forte hausse du chômage – que l'Insee prévoit de 9,7 % de la population active en France métropolitaine d'ici à fin 2020<sup>vii</sup> - en sera la première conséquence ; et, par suite, l'accumulation d'une épargne de super-précaution et une baisse de la consommation, susceptible de se recentrer sur les biens et services essentiels : alimentation, logement, éducation, santé, énergie...

« Comment travaillera-t-on ? » faisait déjà partie de la liste des interrogations liées aux avancées de

la robotique et de l'Intelligence artificielle. Mais quels seront les métiers de demain dans un monde sous Covid-19 ? Cette question sera examinée dans l'un des prochains travaux du Plan, mais on peut d'ores et déjà tracer quelques lignes de force.

Evidemment, la santé paraît être un gisement d'emplois important, à tous les niveaux de qualification (aides à domicile, personnels soignants...), diffus sur l'ensemble du territoire, de nature à assurer la relève des secteurs qui subissent des pertes d'emploi massives.

Sous condition d'un nouvel équilibre des financements publics et sociaux, on pourrait imaginer un redéploiement des travailleurs des secteurs qui subiront de plein fouet les conséquences de l'épidémie vers ceux qui doivent se développer et se renforcer pour y faire face. Mais cela ne sera possible qu'en améliorant l'attractivité de ce secteur : on constate en effet la difficulté de recruter des jeunes dans le secteur de l'aide à domicile, les jeunes peu qualifiés semblant s'en détourner au profit des métiers de la manutention par exemple.

Ces difficultés sont l'une des dimensions d'un défi bien plus large, qui reste à relever, celui de la prise en charge à domicile des personnes âgées ou des nouveaux types de prise en charge.

#### **d. Repenser notre système de soins et de protection sociale ?**

Comme la société dans son ensemble, le système de santé doit apprendre à vivre avec le virus. Ses capacités sont en tension puisque les malades de la Covid-19 s'ajoutent aux autres patients et qu'il faut consacrer une partie des moyens à la lutte contre sa propagation, comme dans les autres secteurs d'activité.

Si cette tension a été surmontée au printemps 2020 en donnant la priorité aux patients atteints de Covid-19 et en réduisant au minimum les autres soins, y compris lorsque le pronostic vital ou fonctionnel était engagé à l'horizon de quelques mois, une telle obligation de tri (« priorisation ») pourra-t-elle raisonnablement être poursuivie sur la longue durée ? **Peut-on indéfiniment reporter des opérations ou des traitements, par exemple anti-cancéreux, pour soigner en priorité les malades de la Covid ? Quels sont les choix à effectuer au regard de la gravité respective des maladies ?**

Pour ce qui concerne les contacts physiques associés aux soins, les outils numériques peuvent fournir dans certains cas une solution utile : téléconsultations, optimisation des parcours pour limiter les temps administratifs et d'attente sur place.

De manière plus fondamentale, on peut se demander si le modèle centré sur l'hôpital, issu des réformes de l'après-guerre, ne serait pas susceptible d'évoluer vers un mode moins concentré, réduisant les brassages de population. Il en va de même pour les hébergements des personnes âgées dépendantes, qui rassemblent un grand nombre de pensionnaires et d'employés. Ne pourraient-ils pas évoluer vers un mode d'organisation à taille humaine, prenant par exemple la forme de pavillons semi-autonomes au sein d'ensembles plus grands. Surtout l'aide au maintien à domicile ne pourrait-elle être organisée de manière plus efficace ?

Cela peut supposer, comme le recommandait le Haut-Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie en 2018, de structurer de manière enfin efficace le réseau territorial de proximité, qui comprend des soins ambulatoires et des soins avec hospitalisation, des acteurs de la prévention (dont la santé scolaire et la santé au travail), des services à domicile et des établissements médico-sociaux.

Ce réseau territorial de proximité doit aussi être un acteur important de la prévention des pathologies chroniques, associées à un risque accru de forme grave de Covid-19. **Si le virus doit s'installer dans la durée, la prévention de l'obésité, du diabète, des pathologies cardio-vasculaires... est cruciale pour réduire sa dangerosité.** Les leviers à mobiliser, en proximité, vont là encore bien au-delà du système de santé, puisqu'il s'agit de promouvoir, selon les termes de l'Organisation mondiale de la santé « la santé dans toutes les politiques » : activité physique, alimentation, logement, conditions de travail, sociabilité...



Toutefois, l'effet ciseau entre, d'une part **un besoin croissant de prévention contre les différents risques sociaux à venir** et d'autre part **une contraction des moyens de financement met en question la soutenabilité de notre protection sociale**. Il semble difficile d'éviter une réflexion générale sur son mode de financement et son équilibre. Le besoin de financement du système de retraite, par exemple, s'élève à 25,4 milliards d'euros (soit 1,1 % du PIB) en 2020, alors qu'il était d'1,9 milliard d'euros en 2019 (0,1 % du PIB). Partant, la part des dépenses du système de retraite dans le PIB augmente de près d'1,6 point, passant de 13,6 % en 2019 à 15,2 % en 2020<sup>viii</sup>.

Ces tendances appellent d'abord une réflexion sur le modèle français de protection sociale principalement fondé sur des prestations, au détriment de services d'action sociale. La fourniture de services « en nature », plus économes de ressources financières, ne serait-elle pas une autre voie à explorer ?

**En tout cas, ne serait-ce que pour assurer la soutenabilité financière de notre système de protection sociale, aussi bien que nos finances publiques, la nécessité doit s'imposer de reconstruire autant que possible un tissu d'entreprises industrielles, artisanales, agricoles et de services qui fasse de la France un pays créatif, productif et d'emplois. Bien entendu cet enjeu est plus large que la seule approche par le modèle social. Il s'agit du rayonnement de la créativité et des grands secteurs d'activité industriels et agricoles, de la recherche et de la technologie françaises, et au bout du compte de la réconciliation de la France avec son ambition économique et culturelle.**

**Le moment est crucial, il représente peut-être la dernière chance pour cette volonté nationale. Car nous sommes au croisement de l'impératif de révolution climatique et de la révolution des technologies de la connaissance : algorithmes, utilisation des données, réseaux, technologies de l'information, robotique, énergies renouvelables et non-carbonées...**

#### **e. Quelle prospérité pour demain ?**

Dans l'hypothèse où la Covid peut conduire à une économie concentrée sur les biens les plus nécessaires, se posera la question de la durabilité d'une économie *a minima*, décroissante par obligation, comme entrée « en hibernation ».

Comment assurer la rémunération de ceux qui ne peuvent plus ou ne doivent plus travailler, et de ceux qui doivent adapter leur activité professionnelle à cette nouvelle donne : certains soutiennent que l'avenir serait à un « revenu universel », de même que feront débat les conséquences d'une croissance durablement molle voire nulle, voire négative, concomitante au vieillissement de la population.

**Les mobilités entre secteurs d'activité doivent être nécessairement favorisées entre les secteurs en déclin et les secteurs préservés ou en croissance.** Ces redéploiements de main d'œuvre et de capacité productive sont présentés aussi comme un des enjeux clés de la transition écologique, en liaison notamment avec l'objectif de neutralité carbone.

Ainsi, dans une période où nombre de salariés sont en activité partielle, ne pourraient-ils pas être mobilisés afin qu'ils consacrent une part de leur temps à des activités socialement utiles, dans un temps de Covid, comme dans le temps d'après la Covid ? Des propositions ont été formulées pour que, par exemple, le personnel des hôtels puisse apporter un appui utile dans les EHPAD ou dans les fonctions d'hébergement des hôpitaux, ainsi qu'à l'entretien du lien social. **Loin d'être résignés, tous les citoyens qui composent la société pourraient trouver un rôle à jouer pour dépasser collectivement les difficultés.**

**On peut s'interroger pour savoir si, de manière générale, les relations économiques peuvent s'organiser autour de l'amélioration de la robustesse et de la résilience de la société, davantage que la recherche de profit économique à court terme.** Cela suppose notamment de mieux valoriser les professions essentielles à la continuité de notre activité. Sont en effet apparus plus clairement, à la faveur de la crise de la Covid-19, **ceux dont le travail est absolument nécessaire : ceux qui nous nourrissent, ceux**



**qui nous éduquent, ceux qui nous soignent, ceux dont la présence physique au travail est incontournable.** La crise révèle l'utilité sociale considérable des agriculteurs, des enseignants, des métiers de la distribution et de l'encaissement, ainsi que bien entendu des personnels soignants et met en lumière les difficultés du marché à valoriser à leur juste valeur ces acteurs de la société.

De manière structurelle pourrait se poser à terme la question d'une économie nationale remobilisée par l'action de la puissance publique. Même si la propriété des actifs économiques n'a pas été transférée au secteur public, la prise en charge par la collectivité publique du chômage partiel (puis d'un revenu de subsistance) et l'octroi de prêts garantis par l'Etat qui, si la crise perdure, peuvent ne pas être remboursés, présentent les modalités de l'interventionnisme économique comme un exemple de l'autorité nouvelle de ceux qui sont chargés de l'action publique.

#### **f. Une nouvelle façon d'être au monde**

La crise de la Covid entraîne la raréfaction des contacts sociaux. Ne peut-on craindre, bien que ce soit difficile à imaginer, leur obsolescence ? Comment vivre vraiment ensemble dans un monde masqué ?

Ainsi sera-t-il mis fin aux rituels de communion, au sens spirituel ou non du terme ? Quelle place pour ces rites de passage que sont les mariages, les obsèques..., sans compter les offices religieux pour nos compatriotes croyants ?

Sous une forme sécularisée, qu'advient-il des spectacles culturels et des événements sportifs ? L'ensemble de ces événements devraient perdurer, disent certains, mais par l'intermédiation de la technologie, à distance. Le peuvent-ils vraiment ? Comment le spectacle vivant peut-il le rester s'il se déroule par écrans interposés ? La culture doit pouvoir continuer à se déployer dans toutes les sphères de la société, selon des modes nouveaux imposés par l'épidémie. La passion pour le sport peut-elle subsister en l'absence durable de supporters, sans la communion qu'ils instaurent avec les athlètes.

**Cette réduction drastique des relations interpersonnelles, notamment entre personnes relevant de catégories socio-professionnelles différentes, est porteuse de menaces sur la cohésion sociale.** Comment maintenir et faire vivre la cohésion nationale, le sentiment d'appartenance, quand les interactions entre les groupes sont à ce point réduites ? Faut-il s'inquiéter pour notre modèle social qui pourrait alors devenir un champ d'affrontements entre différents groupes atomisés ? Sommes-nous toujours en mesure d'être une société, une nation, au sens d'une communauté humaine qui se rassemble pour maîtriser son destin ?

De manière plus ponctuelle, le développement du télé-enseignement peut être porteur d'évolutions profondes pour des jeunes privés d'école au moment même de la formation de leur personnalité : que deviennent la relation au pédagogue, la camaraderie, les rapports humains nés des sports collectifs, les premières expériences amoureuses... ? Est-il même envisageable de recourir au télé-enseignement pour l'éducation des plus petits, pour lesquels la présence physique de l'enseignant paraît si nécessaire ? L'essor du télé-enseignement renvoie d'une certaine manière aux fondements de l'enseignement magistral et pose, en des termes renouvelés, la question du nombre d'élèves ou d'étudiants par enseignant.

Le rapport aux anciens, les plus fragiles, est durablement affecté : la solitude des aînés qui, maîtrisant mal les nouvelles technologies – ceux qui sont frappés « d'illectronisme » –, seront durablement coupés d'une affection dont ils ont besoin, doit être prise en compte.

De manière plus générale, la réduction des rapports sociaux peut-elle emporter des conséquences psychologiques, ou psychiques, notamment sur la santé mentale, nées de l'épuisement et de l'isolement ? Va-t-on vers une société souffrante ?

**Les conséquences d'un monde en repli sur des collectifs réduits, moins urbains, sont difficiles à prévoir.** Il y a là un risque de montée des tensions entre groupes sociaux, notamment nourris par la peur du

lendemain. En sens inverse, la perception aiguë de la fragilité humaine, ainsi que la prise de conscience du besoin de contact humain, exacerbé par la crise, peuvent contribuer à surmonter les tensions.

Enfin, le monde animal et la biodiversité bénéficieront-ils également de ce repli de la présence humaine, comme on l'a vu pendant le confinement ?

### 3. Le retour du politique ?

#### a. Une crise d'angoisse ?

La crise sanitaire mondiale, qui a conduit au confinement total ou partiel de plus de trois milliards d'habitants sur la planète, est de nature à emporter des évolutions très profondes sur la cohésion de la Nation. Il s'agit de répondre à une forme d'interrogation existentielle que se posent collectivement notre société et, sans doute, individuellement, une bonne part de nos concitoyens.

Dans ce contexte, **apparaissent clairement un besoin et une demande de retour du politique**, comme autorité capable de fixer des horizons clairs et de fédérer autour de ces objectifs, à l'heure où la crise révèle les faiblesses nées de l'impréparation psychologique et technique de nos sociétés.

À cela s'ajoute en France un climat déjà tendu ces derniers mois : « gilets jaunes », mouvement contre la réforme des retraites, actes de terrorisme... L'augmentation prévisible du nombre de faillites, la hausse anticipée du chômage, de la précarité, le soutien ciblé à certains secteurs économiques, ainsi que les conséquences importantes de la crise sur une jeunesse fortement exposée à un choc économique et social alors même qu'elle est beaucoup moins confrontée à un risque mortel, sont de nature à accroître les inégalités économiques, à accentuer le sentiment d'injustice et la radicalisation de certains mouvements. De nombreuses fractures, économiques, sociales, territoriales, peuvent ainsi être renforcées par la crise de la Covid. Elle pourrait déboucher sur une agrégation des colères et des frustrations, dont il est difficile de prévoir la matérialisation.

#### b. Le meilleur remède : le débat démocratique ouvert

Bien plus qu'une crise sanitaire, ces conséquences à long terme peuvent menacer la cohésion essentielle au projet républicain. **C'est par un effort collectif que nous pouvons l'éviter, dans le cadre d'un débat démocratique ouvert.** Or, un tel débat n'est possible que si l'on prend conscience que la crise est potentiellement durable et ne peut plus être considérée uniquement sous l'angle des mesures urgentes à prendre

Plongés dans la crise sanitaire brutale et stupéfiante, nous n'avons pas forcément mesuré le défi que l'épidémie posait à nos institutions et aux valeurs politiques qui sont les nôtres depuis plusieurs siècles. La liberté d'aller et venir, la liberté des échanges irriguent notre projet de société et sont percutées de plein fouet par les mesures sanitaires légitimes et nécessaires adoptées en urgence.

**Quelle part de risque acceptons-nous de mettre en balance avec nos libertés ?** Pour quel type de menace ? Les impacts sociaux et économiques du confinement et des différentes stratégies sanitaires sont en train d'être étudiés, et leurs effets sur la santé restent mal connus : dans ce contexte, quelle boussole le décideur politique possède-t-il pour trancher entre des priorités contradictoires ?

Lorsque ces conséquences seront plus claires, il deviendra essentiel de débattre de manière transparente entre plusieurs choix de société. Il en va de l'adhésion des opinions à des décisions majeures au regard des valeurs de notre République. Tout cela suppose de s'y préparer, et de mettre en place ce cadre transparent, ouvert et apaisé. En situation d'incertitude forte, c'est la seule manière de rendre légitimes ces décisions, de les assumer, et de considérer l'ensemble des options possibles.

### c. Une nouvelle forme d'action publique ?

Les dispositifs de sécurité sanitaire ont des effets dans d'autres secteurs, qui réduisent à moyen terme notre capacité à assurer la protection sociale et sanitaire ainsi que la prospérité des populations. Ces arbitrages doivent être discutés largement, afin d'être conciliés de la manière la plus efficace, éclairée et assumée possible. Certains de ces choix s'imposeront probablement à nous si nous ne les faisons pas : consacrer l'essentiel de nos ressources à cette épidémie nous rend vulnérables à d'autres événements adverses, qu'il s'agisse d'une autre épidémie, de crises météorologiques extrêmes, de crises économiques ou sociales, ou d'une érosion graduelle de notre capacité à nous prendre en charge les uns les autres.

Nos processus décisionnels doivent aussi être revus à l'aune de ces nouvelles incertitudes. Passé l'effet de sidération, il convient d'apprendre à les gérer sur le long terme et de se mettre en situation de le faire.

La question de la légitimité des acteurs publics sera au centre du débat au lendemain, proche ou lointain, de l'épidémie.

La fluidité de l'action publique, du local à l'Europe, peut être améliorée et tirer parti du retour d'expérience de ce printemps. La crise sanitaire a fait voler en éclats les séparations administratives, entre territoires et entre politiques publiques. Elle a démontré l'intérêt d'agir en fonction des priorités et des besoins. La place des scientifiques et des experts, la capacité à faire circuler l'information au sein des administrations a été sinon un échec, du moins une lacune. L'opinion publique a profondément été troublée par les débats virulents qui ont opposé entre eux scientifiques et médecins.

**Par ailleurs, l'expertise sollicitée dans le cadre de cette crise sanitaire a des effets majeurs sur le fonctionnement de notre démocratie.** En modifiant le calendrier électoral et les conditions d'expression politique (le vote électronique peut-il par exemple devenir la règle ?) elle donne un pouvoir exorbitant à un groupe restreint d'individus, aussi savants et légitimes soient-ils. Leur place dans la décision publique, sur ce sujet comme sur d'autres, pourrait faire l'objet d'un débat plus large sur la place des sciences dans nos sociétés. **Une discussion publique sur le cadre institutionnel et les processus par lesquels les experts ou les scientifiques peuvent intervenir dans l'action publique serait souhaitable.**

Plus largement, il conviendrait de susciter **l'appropriation par les médias et le grand public des principes fondamentaux de la réflexion scientifique.** Les efforts d'initiation à la réflexion critique et à la méthode scientifique doivent être renouvelés, afin de bâtir la résilience intellectuelle de nos sociétés. Elle est essentielle pour une démocratie à l'ère du numérique et des réseaux sociaux.

Tout cela conduit à poser la question des conditions de notre prospérité : lorsque tout est remis en cause, que choisit-on de préserver ? Comment assurer la qualité de vie des citoyens, alors que certaines activités économiques sont en suspens ? Des transformations profondes des modes de travailler, de se déplacer, de consommer sont à l'œuvre, et certaines des pratiques découvertes ou renforcées pendant le confinement suscitent un intérêt croissant (consommation locale, circulation à vélo, par exemple). Ces ingrédients sont ceux de la transition écologique à mener au XXI<sup>e</sup> siècle. La situation actuelle constitue une opportunité d'y réfléchir et de reconstruire notre économie sur des bases soutenables.

**Le moment que nous vivons peut être celui de la montée des périls. Il devra surtout être celui du retour du politique.**

Le moment de la Covid doit être un moment démocratique et républicain.

Cette crise a révélé les relations ambivalentes entre le citoyen et la puissance publique : critique sur l'efficacité de la gestion de la crise par les autorités publiques, le citoyen exprime également une attente considérable à leur égard.

S'agissant du rôle et de la place de l'État, il lui incombe la charge première de protéger la société. **II**

**est l'heure que l'Etat retrouve sa capacité d'anticipation stratégique, ce qui peut appeler réorganisation profonde et invention de nouvelles modalités d'action publique.** Cela impose notamment de réfléchir au modèle de croissance comme à l'usage de la croissance. Il nous faut reconstruire un État garant de l'intérêt général, capable de prendre en compte les évolutions de la mondialisation et les dégâts qu'elle a causés. Mais reconstruire l'État ne pourra se faire sans prendre appui sur la nation civique.

### **Comment être ce citoyen à l'ère de la Covid ?**

Dans l'État républicain réside un dessein émancipateur, visant à accueillir des citoyens libres. Or se pose la question de la protection des libertés publiques, déjà fortement affectées par les mesures de lutte contre la contagion, telles que le confinement généralisé et le couvre-feu territorialisé. La lutte contre le virus doit-elle conduire à un nouvel équilibre entre actions publiques et respect des libertés individuelles ?

De telles atteintes ne peuvent être admises que si leur nécessité est établie et expliquée par l'intérêt collectif qu'elles poursuivent.

Il conviendra probablement de revisiter, à la lumière de cette situation, la question de la mise en œuvre, en amont, d'une stratégie de tests, traçage et isolement, qui peut permettre, ainsi que l'illustrent les pratiques à l'œuvre dans d'autres Etats, de juguler très substantiellement l'épidémie en l'absence même de traitement.

La crise sanitaire, si elle revêt un caractère endémique, appellera, qu'on le souhaite ou non, des transformations sociales, économiques, morales et politiques très profondes. Il convient désormais d'en faire une opportunité pour engager la France dans un projet mobilisateur. L'enjeu est de taille : il s'agit de restaurer la vitalité de la Nation et de lui assurer la maîtrise de son destin, dans un projet de société fondé sur la justice.

**Pour cela, le Haut-Commissariat au Plan propose que l'on s'attache en priorité aux questions suivantes :**

- 1. Plan d'urgence :** garantie de production française ou européenne pour les **secteurs stratégiques** (médicaments vitaux par exemple).
- 2. Plan à moyen terme de stratégie industrielle** définie et partagée avec les filières et les entreprises pour enraciner en France et en Europe innovation et capacité de production pour l'emploi et la valeur ajoutée.
- 3. Développement du numérique partout sur le territoire** dans un contexte de mise à distance imposé par l'épidémie et d'adaptation de nos entreprises au télétravail.
- 4. Stratégie de revalorisation des métiers** exercés par ceux qui nous soignent, nous nourrissent, qui nous éduquent et assurent les services de première importance.
- 5. Grande politique de prévention des maladies qui fragilisent les personnes** en cas d'épidémie de type COVID.
- 6. Nouvelle stratégie d'aménagement de notre territoire** afin de désengorger des métropoles éprouvées par le contexte épidémique.
- 7. Fixation des principes d'un équilibre entre l'exercice des libertés et la gestion des risques collectifs.**

\*\*\*

- 
- i European investment bank (2020), *Thriving in a post-pandemic world. 2020 Survey (preview)*.
- ii In « Les chaînes de valeur mondiales à l'épreuve de la crise sanitaire », Sébastien Jean, Ariell Reshef, Gianluca Santoni, *L'économie mondiale 2021*, La découverte, 2020.]
- iii DREES (2020), « Les inégalités sociales face à l'épidémie de Covid-19 », *Les dossiers de la DREES*, n° 62, juillet. Accessible en ligne : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dd62.pdf>
- iv Nagata JM et al. (2013) Social determinants of health and seasonal influenza vaccination in adults ≥65 years: a systematic review of qualitative and quantitative data, *BMC Public Health*, 13:388, Avril 25 ; Ouedraogo S. et al. (2015) Dépistage du cancer du sein dans treize départements français, *Bull Cancer*, 102(2):126-138, dans DREES (*Op. cit.*)
- v Gandré C., Coldefy M. (2020) Les inégalités face au risque de détresse psychologique pendant le confinement : Premiers résultats de l'enquête COCLICO du 3 au 14 avril 2020, *Questions d'économie de la santé*, n°249, IRDES, juin, dans DREES (*Op. cit.*).
- vi GIEC (2014), Changements climatiques : incidences, adaptation et vulnérabilité. Rapport du groupe de travail n°2, Cinquième rapport d'évaluation. ; Haut conseil pour le climat (2020), Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir. Rapport spécial, avril.
- vii Soit 1,6 point de plus qu'un an auparavant : Insee, « Emploi et chômage », *Note de conjoncture*, 6 octobre 2020. Accessible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4796792?sommaire=4473296>
- viii COR (2020), *Note d'étape pour le Premier ministre*, octobre.