

CORONAVIRUS : REGARDS SUR UNE CRISE

La série de contributions "Coronavirus : regards sur une crise" de Terra Nova s'efforce de mettre en partage des réflexions, témoignages et questionnements suscités par la pandémie de Covid-19 et ses multiples conséquences. Nous avons souhaité à cette occasion ouvrir nos pages à de nombreux partenaires extérieurs d'horizons variés, témoins, acteurs, experts et constituer ainsi un laboratoire intellectuel à ciel ouvert. Les idées qui y sont exposées ne reflètent pas toutes les positions collectives de Terra Nova.

FAIRE FACE AUX ÉVÉNEMENTS EXTRÊMES : LE PRIX DE LA RÉSILIENCE

28 avril 2020 | Par Antoine Guillou, Coordonnateur du pôle énergie et climat et Simon Matet, coordonnateur du pôle data de Terra Nova

L'épidémie de Covid-19 a soulevé avec une actualité brûlante la question de la mondialisation et de la fragilité des filières stratégiques, entendues ici comme celles permettant d'approvisionner notre pays en produits vitaux : masques, respirateurs, gels hydroalcooliques, etc. Il est soudainement apparu que la France, et l'Europe plus généralement, ne disposaient pas de stocks suffisants, mais également qu'elles ne pouvaient mobiliser que de trop faibles capacités pour produire des biens vitaux en quantité suffisante et dans des délais satisfaisants en cas de pandémie, y compris pour certains produits à faible contenu technologique. Un débat a également émergé sur le caractère suffisant ou non des capacités des services de réanimation (nombre de lits, personnels...) en France, en comparaison avec d'autres pays. Si l'on peut débattre des responsabilités de chacun dans la préparation du pays à la crise sanitaire, cette situation témoigne dans tous les cas d'un déficit de débat démocratique, transparent et ouvert sur les événements rares mais ayant des conséquences de très grande ampleur, tel que celui que nous vivons actuellement, ainsi que sur les choix collectifs permettant de s'y préparer et de gérer les risques extrêmes.

Ces choix sont pourtant cruciaux : il s'agit de savoir à quels types de risque on veut se préparer, de quelle manière et à quel prix.

Ce sont aussi des choix au long cours : une politique visant par définition à faire face à des situations exceptionnelles ne peut tolérer les phénomènes de « stop & go » et les tentations de réaliser des économies de court terme. L'exemple de la gestion des stocks de masques durant la période comprise entre l'épidémie de H1N1 en 2009 et la crise actuelle en témoigne. Il n'est pas interdit d'évaluer sa politique de gestion des risques, mais on ne résilie pas son assurance sous prétexte qu'on n'a pas encore eu d'accident. Pour assurer la stabilité, donc l'efficacité, de ces politiques, des délibérations démocratiques claires et transparentes sont par conséquent indispensables.

Dans certains secteurs, des mécanismes ont ainsi été mis en place pour pouvoir faire face à des situations exceptionnelles, sur la base de critères définis réglementairement ou par la loi (sans qu'ils soient pour autant bien connus des responsables politiques et *a fortiori* des citoyens). Le secteur de l'énergie en est un bon exemple. Des stocks stratégiques de pétrole existent au niveau français et européen. Le réseau de gaz est, lui, dimensionné pour faire face à des hivers rigoureux tels qu'il ne s'en produit qu'une fois tous les cinquante ans. En ce qui concerne l'électricité, des capacités supplémentaires sont financées pour faire face aux pics de consommation. Les coûts liés à ces stocks ou à ces dimensionnements plus importants doivent naturellement être couverts : selon les cas, ils peuvent être supportés par les contribuables, les consommateurs, ou une combinaison des deux.

Le Président de la République a déclaré le 23 mai à l'issue du Conseil Européen que "sur beaucoup de secteurs industriels, il nous faut renforcer notre autonomie stratégique" et appelé à "aller plus loin, plus fort" vers la souveraineté européenne. Construire une société et une économie résilientes à certains risques extrêmes implique d'abord d'identifier les secteurs, biens et services stratégiques, ensuite de déterminer le niveau de robustesse souhaité, et, enfin, la manière de le financer, que ce soit sous la forme de stocks, d'infrastructures surnuméraires ou de capacités de production susceptibles d'être mobilisées en cas d'événement extrême. Il s'agit en particulier de rémunérer, à son juste prix, l'assurance qu'offre la capacité de réorienter une chaîne de production, de décupler son rendement ou de maintenir un approvisionnement le moment venu. En d'autres termes, il s'agit de donner une valeur économique au caractère stratégique d'un bien ou d'un service, en plus de sa pure valeur marchande habituelle à l'instant *t*.

Au-delà de la constitution de stocks stratégiques, la réflexion doit donc englober la rémunération, à la juste valeur que nous leur accordons aujourd'hui en temps de crise, de nos capacités de production résilientes et disponibles sur le sol national ou européen, ainsi que de la flexibilité d'outils industriels pouvant être mis au service de nos besoins de crise, quand bien même ce n'est pas leur destination première.

1. UNE STRATÉGIE PUBLIQUE FACE AUX ÉVÉNEMENTS RARES, POUR QUOI FAIRE?

Nos sociétés, nos économies sont, de manière générale, organisées pour répondre à des besoins stables, ou dont l'évolution est relativement prévisible, en fonction de la croissance de la population, de son appétence pour tel ou tel type de bien, des normes décidées par les pouvoirs publics, etc. Pourtant, nous savons que des événements rares, mais aux dommages potentiellement catastrophiques, peuvent se produire : pandémies, canicules, tremblements de terre, conflit armé, etc. À vrai dire, nous savons qu'en théorie, sur le long et très long terme, dix ans, vingt ans, cinquante ans, un ou plusieurs siècles, ils *vont nécessairement* se produire, sous une forme ou sous une autre^[1]. La difficulté est que nous sommes incapables de prévoir précisément quand et comment.

Dès lors, comment organiser nos sociétés pour se préparer à ces événements ? Il s'agit d'un débat complexe car il n'est pas nécessairement possible, ni même souhaitable, de se protéger contre tout. Plus le nombre de situations face auxquelles on veut être couvert augmente, plus le coût de protection croît : il faut financer des stocks, des infrastructures, des capacités de production supplémentaires, qui resteront inutilisés la très grande majorité du temps. Ce nécessaire arbitrage entre le nombre de situations que l'on veut pouvoir gérer et les moyens que nous sommes prêts à y consacrer n'est pas l'apanage des événements catastrophiques : il s'applique à beaucoup de décisions moins lourdes de conséquences dans des secteurs soumis à des aléas. Par exemple, les autoroutes ne sont pas dimensionnées pour permettre le chassé-croisé des vacances sans embouteillages. La flotte de chasse-neige dans le sud de la France ne permet pas de faire face à tous les épisodes neigeux car ils sont suffisamment rares pour que l'investissement ne soit pas pertinent.

Les mécanismes de marchés, laissés à eux-mêmes, peuvent parfois conduire à la constitution de stocks ou de moyens de production de nature à faire face au moins pour partie à des événements rares. Un acteur économique rationnel aurait, par exemple, intérêt à investir dans un stock ou une capacité de production de masques, même artisanale ou coûteuse, s'il anticipe qu'une pandémie multipliera par dix les prix, à plus ou moins long terme. Il pourra ainsi espérer capturer un bénéfice rare mais important. Ce type de comportements est en réalité souhaitable s'il contribue à la préparation avant que la crise ne survienne.

[1] C'était déjà le cas indépendamment du changement climatique, et celui-ci viendra en outre accroître l'impact de certains de ces événements rares, ou en renforcera la fréquence, accentuant davantage les risques qu'ils présentent.

En période de crise, nous sommes collectivement prêts à payer beaucoup pour obtenir des masques en nombre et rapidement. Cependant, nous sommes réticents, politiquement, à laisser les prix des biens monter pendant ces périodes, considérant que le risque d'encourager les comportements de « profiteurs » et les opportunistes est important. De fortes variations de prix encouragent par ailleurs la spéculation et la constitution de stocks, qui peuvent être sous-optimaux. Enfin, la très forte incertitude qui existe quant aux événements rares rend difficile, même pour un investisseur très avisé, la tâche de constituer des stocks ou des capacités de production pour capturer une rente qui ne se matérialisera, peut-être, que cinquante ans plus tard. Ainsi, les mécanismes de marché, aveugles aux externalités en l'absence d'intervention publique et avec un horizon temporel limité, risquent fort de conduire à une sous-préparation aux événements rares. Le signal prix, qui fonde l'allocation des moyens économiques en temps normal, n'est généralement pas opérant en période de crise, et *a fortiori* pour s'y préparer.

Il est par conséquent crucial de débattre et de délibérer sur ces choix collectivement. Les choix insuffisamment débattus donnent lieu à des politiques de « stop & go » très préjudiciables, comme en témoigne l'exemple de la gestion des stocks de masques durant la période comprise entre l'épidémie de H1N1 en 2009 et la crise actuelle[2]. La tentation de résilier son assurance sous prétexte qu'on n'a pas encore eu d'accident est souvent forte – et lourde de dangers. À l'inverse, de même que pour les particuliers et les entreprises, il n'est pas pertinent de se couvrir plusieurs fois pour le même risque.

La crise que nous vivons place évidemment le débat sur le secteur de la santé, mais c'est en réalité tout un ensemble de secteurs clés qui sont concernés : énergie, agriculture et alimentation, transports (la logistique notamment), etc.

[2] La France a disposé d'importants stocks de masques ainsi que de capacités de production entre 2005, suite à la crise du SRAS, et le début des années 2010. La réponse du gouvernement à une question parlementaire de 2009 fait état d'un stock de 723 millions de masques FFP2 mis en place en 2005, dont 521 millions de fabrication française, auxquels s'ajoutaient 1 milliard de masques chirurgicaux (rapport d'information n° 388, 2008-2009, de M. Jean-Jacques Jégou, fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 6 mai 2009). À titre de comparaison, le Premier ministre évoquait, lors de sa conférence de presse du 19 avril, un besoin de 45 millions de masques par semaine, contre une production hebdomadaire fin janvier de 4 millions de masques et un stock de 117 millions de masques. La différence semble tenir dans un abandon progressif des stocks de masques FFP2 comme outil de protection contre les pandémies à partir du milieu des années 2010.

Voir aussi : « Du H1N1 au COVID-19 : comment les sociétés désapprennent », Camille Schepp, Terra Nova, avril 2020 : <http://tnova.fr/notes/du-h1n1-au-covid-19-comment-les-societes-desaprennent>

2. DÉFINIR DES CRITÈRES ET UN CADRE DE RÉGULATION : L'EXEMPLE DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Dans le secteur de l'énergie, un certain nombre de critères de sécurité d'approvisionnement ont été fixés par les pouvoirs publics. Ces règles diffèrent selon la nature de l'énergie en question, selon qu'elle est stockable (pétrole, gaz) ou non (électricité), selon qu'elle est produite en France et en Europe (électricité), ou importée (gaz, pétrole).

Des stocks stratégiques de pétrole existent au niveau français et européen. Ils représentent 90 jours de consommation de chaque pays. Le réseau de gaz, pour sa part, est dimensionné pour faire face à des hivers rigoureux tels qu'il ne s'en produit qu'une année sur cinquante. En ce qui concerne l'électricité, des capacités sont financées pour faire face aux pics de consommation, de sorte que le niveau de défaillance (c'est-à-dire les situations dans lesquelles la demande est supérieure à l'offre disponible, sans compter les leviers exceptionnels dont dispose le gestionnaire de réseau de transport d'électricité) n'excède pas en moyenne 3 heures par an^[3].

Une fois les critères fixés, il s'agit de mettre en place les règles de marché et mécanismes de régulation qui permettent de les respecter. Compter sur la libéralisation et les seuls prix de marché apparaît hasardeux, voire inefficace : sur le marché de l'électricité, par exemple, les prix peuvent monter très haut en période de très forte demande, mais il est alors trop tard pour créer de nouvelles capacités de production. Et les pics de prix sont trop difficiles à prévoir pour les producteurs pour que ceux-ci puissent planifier et investir sur des capacités assurantielles uniquement sur la base des anticipations de ces pics. On pourrait ici faire un parallèle avec les marchés de matières premières, et notamment les denrées agricoles et alimentaires : l'existence de marchés de grande taille offre des garanties d'approvisionnement à tous les acteurs en régime normal, mais rien ne dit qu'ils protègent en période de crise, lorsque tous les acteurs cherchent la même chose, qu'il est trop tard pour créer de nouvelles capacités de production ou constituer des stocks, et que chaque pays ou zone commerciale met en place des restrictions sur les exports afin de privilégier l'approvisionnement de sa population.

[3] Ce qui ne signifie pas 3 heures de coupure d'électricité par an en moyenne, car le gestionnaire de réseau de transport dispose de leviers exceptionnels supplémentaires pour faire face à ces situations. A contrario, ce seuil ne prend pas en compte les coupures liées par exemple à des incidents localisés sur le réseau lui-même (chute d'arbres...).

Pour assurer la sécurité d'approvisionnement en période de crise, il faut donc recourir à des interventions publiques : constituer des stocks publics ou imposer aux entreprises privées de le faire, financer des infrastructures ou des capacités de production supplémentaires qui ne seront mobilisées qu'en cas de crise. Le secteur de l'énergie illustre, là encore, cette diversité de modes d'intervention. Les opérateurs pétroliers doivent réaliser des stocks dont le volume est défini par la loi. Les infrastructures de stockage de gaz sont régulées, car leur valeur stratégique est considérée comme supérieure à leur pure valeur marchande : en d'autres termes, la loi impose aux consommateurs de financer des capacités supplémentaires par rapport à ce qui serait strictement rentable au vu des seuls signaux de prix. En ce qui concerne l'électricité, les modalités varient selon les pays européens mais la plupart organisent *de facto* le financement par les consommateurs de capacités supplémentaires pour faire face aux périodes de forte demande (via des marchés dits « de capacité » ou des réserves stratégiques).

Le coût de ces « assurances » est acquitté par l'ensemble des consommateurs ou contribuables, directement ou indirectement : ces actifs continuent à être financés même lorsqu'ils ne servent pas... ce qui est censé être le cas la majeure partie du temps !

Ces critères (et les modalités de financement qui y sont associées) permettent donc de se prémunir contre un grand nombre de situations, mais ils ne couvrent évidemment pas tous les cas possibles. Ce qui est normal : une assurance ne peut pas couvrir absolument tous les risques imaginables, sans quoi son coût serait prohibitif. Cela suppose donc qu'une part de risque résiduelle soit acceptée collectivement, et implique que les critères soient débattus de manière transparente et démocratique[4].

3. VERS UNE VÉRITABLE STRATÉGIE PUBLIQUE DE PRÉPARATION AUX RISQUES EXTRÊMES

La crise que nous vivons devrait nous conduire à prendre conscience de la valeur des stocks et des capacités de production dans les scénarios de crise. Cette valeur n'est, dans la plupart des cas, pas reflétée dans le prix des produits ou des services ni dans les décisions des acteurs économiques : une intervention publique est donc nécessaire.

[4] Y compris les critères existants car il n'est pas certain que les implications des critères du secteur de l'énergie, par exemple, soient claires pour les citoyens et les responsables politiques.

Nous proposons que soit réalisée une revue stratégique de l'ensemble des secteurs clés pour le bon fonctionnement de nos sociétés. Pour chacun d'eux, un débat ouvert et démocratique devra avoir lieu pour déterminer le niveau de risque auquel nous souhaitons pouvoir faire face collectivement, et à quel coût. Il faudra ensuite mettre en œuvre, méthodiquement, dans chacun des secteurs concernés, un cadre de régulation assurant que les financements adéquats permettent de rémunérer la valeur « stratégique » des actifs concernés, afin d'inciter à en maintenir ou en développer autant que nécessaire pour répondre au critère collectivement défini. Il s'agit, en d'autres termes, de décider démocratiquement d'une politique de gestion des risques collectifs. L'élaboration de cette politique, par nature transversale, pourrait être confiée à une équipe dédiée placée auprès du Premier ministre, qui aurait la tâche de coordonner les responsables correspondants au sein de chaque administration concernée, et de s'assurer que chacune d'entre elles a mis en place une stratégie appropriée^[5] (cette équipe devrait également être compétente sur les risques liés au changement climatique^[6]).

Ce travail doit conduire, bien sûr, à réinterroger le dimensionnement et la gestion de nos stocks stratégiques : quels scénarios doivent-ils couvrir ? Doivent-ils être centralisés ou peuvent-ils être confiés à des entreprises, voire des particuliers^[7] ? On l'a vu, la gestion des stocks pétroliers est assurée par les grands industriels du secteur, qui sont indéniablement mieux à même d'opérer à moindre coût l'infrastructure nécessaire. Encore faut-il que l'autorité publique soit en mesure de vérifier que les stocks sont suffisants ou, *a minima*, si aucune obligation n'est imposée, que les acteurs aient les bonnes incitations pour constituer d'eux-mêmes les stocks. Le contre-exemple d'actualité est sans doute celui des masques FFP2, dont le stockage a été, en grande partie, délégué aux employeurs des personnels soignants sans que le bon niveau de stocks soit imposé ou incité^[8].

[5] En guise d'illustration, on pourrait faire un parallèle – nécessairement très imparfait – avec le rôle des directeurs des risques (« Chief risk officers ») au sein des entreprises financières.

[6] Voir « Adaptation au changement climatique : comment passer à la vitesse supérieure », Vivian Dépoues, Antoine Guillou, I4CE et Terra Nova, octobre 2019 <http://tnova.fr/notes/adaptation-au-changement-climatique-comment-passer-a-la-vitesse-superieure>

[7] La mairie de Paris recommande ainsi aux particuliers habitant des zones inondables de constituer des stocks d'aliments secs et d'eau potable en cas de crue violente qui pourrait piéger des milliers de Parisiens sans eau ni électricité pendant plusieurs jours. <https://www.paris.fr/pages/cruces-5472#le-plan-de-prevention-du-risque-inondation-de-paris-ppri>

[8] Voir par exemple Arnaud Mercier, « Pénurie de masques : à qui la faute ? », *Le Point*, 25 mars 2020.

Ces choix doivent être pensés et organisés en amont car changer de stratégie lorsque la crise apparaît est risqué : l'État, qui avait de facto opté pour une approche décentralisée dans la gestion des stocks de masques avant la crise, a cherché à reprendre la main de manière centralisée – quitte à réquisitionner certains stocks de collectivités et d'entreprises – sans toutefois convaincre jusqu'ici ces derniers de l'efficacité de sa stratégie[9].

Cependant, la réflexion ne doit pas s'arrêter à la constitution de stocks stratégiques : certains produits périssables ou non stockables ne s'y prêtent pas, comme l'électricité. D'autres biens doivent pouvoir être déclinés en différentes versions en fonction des besoins (médicaments, équipements de protection). Certaines crises prolongées peuvent nécessiter des volumes importants qu'il est impossible de stocker. La préparation aux événements rares passe donc aussi par la mise en place de capacités de production flexibles, qui resteront accessibles et approvisionnées même en cas de restrictions très fortes sur le commerce international, voire de fermeture des frontières extra-européennes.

Il faudra sans doute se garder d'instaurer une planification bureaucratique de la production sur la base d'objectifs prédéfinis de façon trop rigide car les besoins ne sont pas toujours faciles à prévoir : de quels types de masques aurons-nous besoin pour la prochaine pandémie ? Quelles solutions contre un essaim de criquets comme celui qui ravage les récoltes en Afrique de l'Est ? Quelle molécule pour traiter le virus ? Plus un système de production est complexe, plus le nombre de secteurs dans lesquels nous souhaitons disposer d'un approvisionnement résilient est important et plus il est difficile pour une autorité centrale de prévoir l'organisation du réseau d'approvisionnement. Le ministère de la Santé n'a sans doute pas vocation à opérer directement des usines de production de masques ou de médicaments.

À l'inverse, il est possible de trouver des solutions associant à la fois le public et le privé, sur la base d'objectifs clairement définis au niveau législatif et réglementaire. Pour les besoins qui s'y prêtent, des obligations de stocks au niveau national ou européen pourraient ainsi être imposées (ce qui aurait bien sûr un coût pour les entreprises concernées et donc pour les consommateurs *in fine*) ou des appels d'offres publics lancés pour la constitution et la gestion de ces stocks. Pour les besoins qui ne se prêtent pas à des stocks, un système de paiement de capacité pourrait être mis en place, par lequel les pouvoirs publics feraient état d'un besoin de capacités de production, par exemple, pour rester dans le domaine de la santé, de X millions de masques par semaine ou par mois en situation d'approvisionnement dégradée.

[9] Voir Dominique Albertini et Charlotte Belaïch, « Entre État et collectivités, une guerre à visage masqué », *Libération*, 20 avril 2020.

Pourraient alors candidater les grands producteurs de masques établis en France ou dans l'Union européenne^[10], mais aussi des industriels qui se trouveraient en mesure de démontrer qu'ils pourraient produire, sur le sol national ou européen et avec une chaîne d'approvisionnement résiliente, le même bien en adaptant leur outil industriel en quelques jours ou semaines. La valeur de cette capacité serait ainsi rémunérée, ce qui permettrait d'inciter à la relocalisation d'industries stratégiques, au développement de capacités industrielles locales, à la résilience des chaînes d'approvisionnement mais aussi à la flexibilité de l'outil productif. Si une solution technique permet de produire un bien de première nécessité en plus de sa destination première, il est important d'inciter au choix de cette solution, quand bien même elle serait légèrement plus chère, si l'on considère que ce léger surcoût est compensé par la sécurité qu'elle offre. Un tel système d'appels d'offres ou de prix de capacité aurait naturellement un coût, mais ce coût est le prix que nous serions alors prêts à payer pour assurer notre sécurité, notre autonomie stratégique et, au passage, relancer notre économie à une époque où elle a grand besoin d'un stimulus^[11]. Un signal prix fiable mis en place par l'intervention publique permettrait ainsi de développer de façon efficace l'ensemble des ressources insoupçonnées de notre tissu économique.

Pour conclure, soulignons de nouveau que le cadre de réflexion ne saurait évidemment se limiter à la France^[12]: pour de nombreux secteurs, tels que l'énergie, le cadre pertinent de définition des besoins, de constitution des stocks ou des capacités de production et de mise en œuvre des règles économiques sera le niveau européen. Il ne s'agirait pas de passer d'un extrême à l'autre en finançant des capacités redondantes dans l'ensemble des pays de l'Union européenne et de payer plusieurs fois l'équivalent d'une « prime de risque », mais bien de mettre en commun des capacités de réponse aux crises. Cela supposera par contre, en retour, que le cadre européen intègre une vérité simple : le marché ne reflète jamais parfaitement l'ensemble de la valeur (ou des coûts) pour la collectivité d'un bien, d'un service, d'une infrastructure ou d'un outil de production.

[10] Ou sur un territoire plus restreint suivant les spécificités de chaque domaine et la facilité de transport de la production considérée.

[11] D'autres pays, comme le Japon, ont fait le choix d'inclure dans leurs mesures de soutien à l'économie des subventions pour la relocalisation des capacités de productions sur le territoire national, à hauteur de 2 Md€. De fait, des investissements significatifs dans les capacités de production résilientes auraient également un fort potentiel de relance économique.

[12] Pour une analyse du rôle de l'UE en matière de santé et des propositions de renforcement de son action, voir notamment « L'Europe de la santé n'existe pas ? Si, mais peut beaucoup mieux faire », Pénélope Debreu, Terra Nova, avril 2020 ; <http://tnova.fr/notes/l-europe-de-la-sante-n-existe-pas-si-mais-peut-beaucoup-mieux-faire>