

La gouvernance des normes, un levier d'efficacité des politiques publiques. Le cas de la crise de la Covid 19



La gestion de la crise de la Covid 19 est un cas d'étude extrêmement intéressant pour mettre en lumière un phénomène observé depuis une quinzaine d'années par les recherches sur la gouvernance des normes des Etats et leur gestion dans les organisations et les entreprises : sa qualité est un levier puissant de performances pour les entreprises et d'efficacité des politiques publiques pour les Etats (Savall, Zardet, 2005 ; Cappelletti, Dufour, 2020).

En effet, l'observation attentive des pays démocratiques qui semblent le mieux résister à la crise de la Covid tant au plan sanitaire qu'économique comme l'Allemagne, le Japon, la Corée du Sud ou d'une certaine façon des pays scandinaves, qui présentent un taux de mortalité à l'épidémie cinq à dix fois inférieur à la France avec une chute de leur PIB environ deux fois moindre, permet d'identifier deux facteurs clés explicatifs, l'un structurel et l'autre comportemental. Il s'agit pour le premier facteur du système permettant de tester/tracer/isoler les personnes contaminées pour lequel ces pays, chacun avec des modalités adaptées à leur contexte national, se sont révélés particulièrement efficaces. Des recherches menées au Conservatoire national des arts et métiers avec le professeur Alain Bauer ou par des économistes des universités UCLA et Harvard aux Etats-Unis (Atkeson et al., 2020) ont montré que le coût d'un tel système était de quatre à quinze fois inférieur aux gains qu'il engendrait en fonction des scénarios, cela par la plus grande respiration économique et partant la moindre chute de PIB qui en découlaient. Extrapolées au cas français, ces études montrent qu'un système efficace de tester/tracer/isoler, qui n'est pas encore au point à cette heure dans notre pays, limiterait le coût du deuxième confinement autour de 15 milliards d'euros par mois, cela sans compter l'économie en vies humaines, au lieu des 25 milliards évalués par l'Insee.

Le second facteur clé observé est lui aussi essentiel pour concilier au mieux la maîtrise des risques sanitaires avec la préservation de l'économie. Il s'agit de la compétence collective en gestion des normes, le mot étant entendu au sens large comme les règles formelles (lois, décrets, etc.) et

Politique - [Laurent Cappelletti](#)

informelles (recommandations, conseils, etc.) qui orientent les comportements humains pour maîtriser des risques. On entend parfois parler de la part des médias du terme un peu vague de discipline ou de responsabilité des populations : les allemands ou les japonais seraient dès lors plus disciplinés que nous dans le respect des gestes barrières et des contraintes sanitaires préconisés par les autorités pour lutter contre l'épidémie. Or, par-delà une soi-disant culture innée du risque, les analyses montrent que ces pays ont acquis une compétence collective de gouvernance des normes, sanitaires en l'occurrence, et de leur gestion par leurs organisations, supérieure à la nôtre. En particulier, les observations montrent que ces pays appliquent avec rigueur le processus OANE – orchestrer/arbitrer/négocier/éthique – que les recherches en gestion des normes (Bessire et al., 2010 ; Boje, 2015 ; Cappelletti et al., 2015) identifient comme une cause racine de sa qualité. Il s'agit pour un gouvernement de créer les dispositifs adéquats d'orchestration et de gouvernance d'une nouvelle norme lorsqu'elle implique sa population, de négociation des conditions de sa mise en œuvre avec les parties prenantes concernées, d'arbitrage des conflits qu'elle peut provoquer et d'élaboration d'un ensemble de sanctions positives et négatives de son respect, clairement expliqué, pour susciter dans la population une véritable éthique de la norme. Ce processus générique étant lui-même dupliqué selon des modalités contingentes par les organisations et les entreprises pour respecter au mieux la norme considérée. Les recherches montrent que dans ces pays une telle compétence collective s'exerce également sur d'autres domaines de normes notamment financiers, sociaux ou commerciaux. Selon les recherches, ce n'est pas un hasard si les entreprises de ces pays – Allemagne, Japon, Corée, etc. – sont aussi, souvent, des championnes de l'exportation de leurs produits ce qui réclame une agilité normative remarquable pour s'adapter aux normes spécifiques des pays clients.

Nonobstant, la France semble aussi à la peine sur ce deuxième facteur clé, tant au niveau de son gouvernement que de ses organisations, comme l'illustrent jusqu'à la caricature les conflits de normes incessants qui marquent la crise de la Covid. Par exemple la pagaille originelle sur les recommandations régissant le port du masque, la lourdeur des règlements encadrant le fonctionnement des hôpitaux ou bien « le baroque », pour reprendre l'expression du président du MEDEF Geoffroy Roux de Bézieux, des arrêtés distinguant les produits essentiels de ceux non essentiels, ceux pour interdire le fonctionnement des remontées mécaniques dans les stations de ski ou bien ceux limitant la jauge d'accueil dans les églises à trente personnes qui a provoqué la fureur des évêques de France et son rejet par le Conseil d'Etat. [Durant le déconfinement de l'été dernier](#), on se souvient par ailleurs des difficultés de certains commerçants et entreprises à se saisir des normes sanitaires pour les expliquer et les faire respecter à leurs salariés et leurs clients. Le terme « bureaucratie » utilisé pour nommer ces conflits de normes est en fait un symptôme d'un mal plus profond : une certaine incompetence à gouverner les normes de la part du gouvernement qui perturbe la mise en œuvre de ses politiques, et à les bien gérer de la part des organisations ce qui nuit à leurs performances, non seulement sanitaires mais aussi socio-économiques. Les recherches confirment en effet qu'une mauvaise gestion des normes – qu'elles soient sanitaires, commerciales, économiques ou sociales qui sont les quatre domaines où l'intensité normative est la forte (Savall et Zardet, 2005) – entraîne des [coûts visibles et cachés](#) (cachés dans le sens non ou mal enregistrés par les comptabilités) considérables en termes de surtemps de mise en œuvre, de sanctions des non-conformités (pénalités financières par exemple pour les banques et les assurances ne respectant pas les normes financières Bale III ou Solvabilité II) et de pertes d'exploitation si le risque visé par la norme se réalise (par exemple la fermeture d'un



établissement de restauration pour une défaillance d'hygiène). [Par symétrie, l'investissement d'une entreprise dans une bonne gestion des normes apparaît comme hautement rentable compte tenu des coûts gigantesques d'une mauvaise qu'il évite.](#)

[Laurent Cappelletti](#)

Références

- Atkeson, A., et al. (October 2020). Economic Benefits of COVID-19 Screening Tests. <http://www.nber.org/papers/w28031>
- Bessire, D., Cappelletti, L., Pigé B. (Dir.) (2010). *Normes. Origines et conséquences des crises*. Economica.
- Boje, D.M. (Eds) (2015). *Organizational Change and Global Standardization*. Routledge.
- Cappelletti, L. (2013). *Le choc de simplification n'aura pas lieu*. Le Monde, 16 nov.
- Cappelletti, L., Pigé, B., Zardet, V. (2015). *Dynamiques normatives*. E.M.S.
- Cappelletti, L., Dufour, N. (2020). *La gestion innovante des normes*. Gérésio Editions.
- Savall, H., Zardet, V. (2005). *Tétranormalisation. Défis et dynamiques*, Economica.