



Essai d'analyse marketing de l'action publique face à la pandémie de la COVID 19

Albert LOUPPE

Revue Francophone du Développement Durable

2020 – Hors-série n°8 – Décembre

Pages 17 - 32

ISSN 2269-1464

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://erasme.uca.fr/version-francaise/publications/revue-francophone-du-developpement-durable>

Pour citer cet article

LOUPPE A. (2020), Essai d'analyse marketing de l'action publique face à la pandémie de la COVID 19, *Revue Francophone du Développement Durable*, Hors-série n°8, décembre, p. 17-32.

Essai d'analyse marketing de l'action publique face à la pandémie de la COVID - 19

Albert LOUPPE

Résumé : Le présent article a été rédigé en prenant en compte la situation à fin juillet 2020, c'est-à-dire environ 7 mois après le début de la pandémie en Europe. Pour autant, l'analyse s'avère pertinente pour comprendre la façon dont la crise sanitaire a été traitée sur la durée au-delà de la première vague. Cette contribution invite plus largement à s'interroger sur la capacité des Etats et des sociétés à affronter d'autres menaces et propose de réviser certains modes de raisonnement dans la perspective de changements plus durables.

Mots clés : Action publique, COVID 19, Etat, Fonctions régaliennes, Marketing,

Tant par la nature de la menace représentée par la COVID - 19 (virus mal connu, absence de vaccin, etc.) que par les systèmes de défense mis en place (arrêt des échanges internationaux et d'une grande partie de l'activité économique), cette pandémie a affecté en profondeur le fonctionnement des sociétés déjà fragilisées ou menacées par les premières conséquences du réchauffement climatique. Dans les pays qui semblent être parvenus à ralentir sinon à stopper la propagation du virus (la Chine, le Japon, la Corée du Sud, Taïwan, pour les premiers touchés ; l'Allemagne ou l'Autriche pour les Européens résistants), se pose la question de savoir si les choses vont reprendre « comme avant » et au bout de combien de temps ou si des changements définitifs vont s'imposer dans les modes de vie et les modes d'organisation et de fonctionnement de la société. Les pays jusqu'ici les plus touchés (ceux qui comptent à présent plusieurs centaines de morts liées au COVID par million d'habitants) doivent avant tout parvenir à ralentir la propagation d'un virus particulièrement tenace dans les grandes agglomérations (Londres, Madrid, Milan, New York, Paris, Houston, São Paulo,...), ces métropoles, symboles de puissance économique, devenues en quelques semaines les foyers épidémiques les plus virulents avec un risque permanent de « bombe à retardement » dont le désamorçage demandera probablement du temps et beaucoup d'intelligence collective. « Reprise » ou « refondation », il apparaît que, quelle que soit la vision adoptée, les Etats et leurs populations vont devoir s'adapter à un contexte nouveau, avec des changements plus ou moins marqués selon les pays et les secteurs d'activité, aux plans social, économique, environnemental et culturel.

Le marketing, littéralement « aller vers le marché » est une démarche d'adaptation : pour une entreprise marchande, il s'agit de « s'adapter aux besoins du marché », besoins toujours divers et évolutifs. Pour les organisations en général, publiques ou

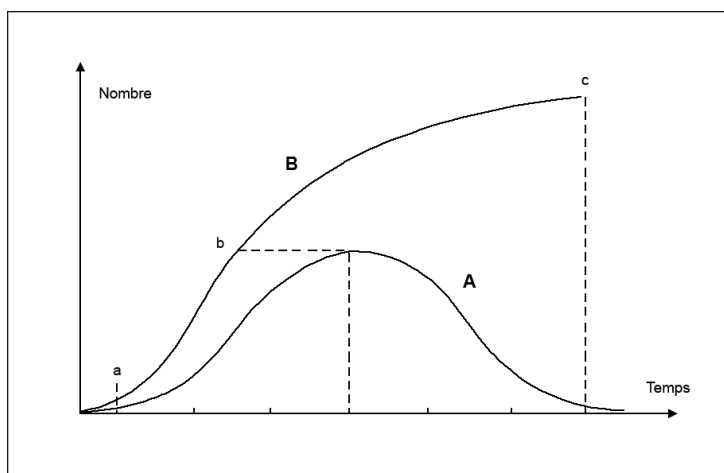
privées, avec ou sans but lucratif, le marketing est la recherche d'une « adaptation à des environnements incertains, porteurs tant d'opportunités que de menaces » ou tant de promesses que de contraintes. Dans des moments où pour contrer l'adversité, toutes les approches, toutes les ressources doivent être mobilisées, il paraît légitime et pertinent de passer en revue quelques fondamentaux du marketing, susceptibles d'éclairer les pouvoirs publics, notamment lorsqu'il s'agit de comprendre la réalité d'un phénomène et d'anticiper ses effets et lorsqu'il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre des plans d'action efficaces. Le contexte de crise et d'urgence invite également à montrer comment une vision marketing de l'action publique peut contribuer à « faire un bon usage » des fonctions régaliennes de l'Etat, entendre « à bon escient » et « au bénéfice de tous ». Enfin, lorsqu'il s'agit de préparer l'ensemble des forces d'un pays à une transition vers un cadre de vie et des modes de fonctionnement différents, la pensée marketing offre de nombreux repères et points d'appui aussi bien pour concevoir et animer des phases de concertation que pour élaborer des stratégies acceptables et convaincantes pour les différentes parties concernées.

Comprendre et anticiper

Les courbes « en S » : bien comprendre les processus de diffusion et de propagation

Les pays du monde entier ont découvert au cours du premier semestre 2020 des courbes de propagation du virus COVID suivant le profil d'un S : un premier temps où n'apparaissent que quelques cas isolés, un deuxième temps d'accélération (croissance continue du nombre de cas par jour ou semaine), un troisième temps où la propagation se poursuit mais à une vitesse qui tend à se réduire, un quatrième temps de plafonnement (accroissement tendant vers zéro). Les professionnels du marketing connaissent bien cette représentation qu'ils ont d'ailleurs empruntée aux domaines des sciences de la vie et de la sociologie pour l'appliquer à l'étude du développement des marchés, à la prévision de la demande et à l'élaboration de stratégies d'innovation :

Figure 1 : La courbe en S



A : vitesse de propagation (nombre de cas en plus par unité de temps (« courbe en cloche »))

B : cumul du nombre de cas au cours de la période observée (« courbe en S »)

a : point de décollage

b : point d'inflexion

c : niveau de plafonnement (A tend vers zéro)

L'expérience de l'usage de ces outils d'observation et de modélisation conduit à être particulièrement attentif :

- lors de la première phase – à tout ce qui permet d'annoncer un « point de décollage », c'est-à-dire un passage à une phase de croissance accélérée, confirmant l'entrée effective dans un processus en S ;
- lors de la deuxième phase, à tout ce qui permet d'estimer une vitesse de diffusion maximale qui pourra être atteinte et le délai probable pour parvenir au « point d'inflexion », au-delà duquel la vitesse se réduit ;
- lors des troisième et quatrième phases de décélération et de plafonnement, à tout ce qui permet de confirmer une trajectoire symétrique (par rapport au point d'inflexion) et, éventuellement, à intégrer l'incidence d'éléments perturbateurs susceptibles de modifier le profil de la courbe, par exemple en retardant l'entrée dans la phase de plafonnement ou encore en élevant le niveau de propagation auquel il se produit.

Dans le cas de la pandémie de la COVID – 19, on aura pu noter que, dans la plupart des pays, les autorités se sont laissés surprendre par l'état de latence trompeuse de la première phase et qu'elles ne se sont préoccupées, qu'après-coup, de rechercher les causes d'un décollage vers une propagation accélérée (due, presque chaque fois, au regroupement d'un grand nombre de personnes dans un espace limité). A l'inverse, certains gouvernements ont eu tendance à surestimer les niveaux de propagation et de mortalité en se fondant sur des projections purement exponentielles après le point de décollage (cf. des annonces alarmistes portant sur des centaines de milliers de morts en France et en Grande-Bretagne). Plus généralement, et dans le cas de phénomènes nouveaux et mal connus, c'est la comparaison entre pays, territoires, secteurs d'activité des différentes courbes observées qui fournit le plus de repères pour estimer des points d'inflexion et des niveaux de plafonnement probables. Dans le cas de la COVID – 19, les graphiques à échelle logarithmique de l'Université de John Hopkins ont fait le tour du monde. Leur vertu pédagogique aura été de montrer des trajectoires et de permettre à chaque pays d'analyser sa propre situation de manière évolutive.

On attendrait de l'OMS qu'elle diffuse vers chaque pays – membre un guide d'observation et de modélisation, ainsi qu'une synthèse régulièrement mise à jour d'études comparatives, croisées avec des avis d'experts de différentes disciplines.

Sondages et panels : observer en continu des évolutions au plus près du terrain ; disposer d'une base permanente pour tester et simuler

Les professionnels du marketing s'efforcent le plus souvent possible de tirer avantage de la loi des grands nombres qui permet d'étendre à une population donnée les résultats de comptages, d'observations ou d'interrogations recueillis sur un échantillon de cette population, avec une marge d'erreur et un niveau de fiabilité contrôlés.

La nécessité de disposer de diagnostics rapidement, les difficultés techniques et le coût d'un recueil de données exhaustif, le besoin de mise à jour et de renouvellement en continu des données militent en faveur d'un large recours aux analyses sur échantillon.

Dans le cas de la lutte contre une pandémie, la mise sur pied de panels, échantillons d'habitants représentatifs de la population d'un pays, d'un territoire ou d'une profession acceptant d'être sollicités périodiquement pour une remontée d'informations, peut contribuer utilement au suivi du phénomène de propagation : analyse de l'état de santé général, détection de signes avant-coureurs, chaîne de transmission, etc.

L'interrogation des membres du panel permet également de vérifier le degré de connaissance qu'ont les habitants de la nature du danger et des formes de prévention, de détecter les idées fausses et de trouver une base d'argumentation concrète et cohérente.

En phase de « déconfinement », on voit bien que la généralisation de la pratique des gestes barrières se heurte à de multiples freins, rationnels ou irrationnels, et qu'il y a peut-être plus à gagner à identifier ces freins et à les lever que de recourir d'emblée à des mesures autoritaires.

L'existence de panels peut enfin se prêter à un ciblage des tests de dépistage sur des individus ou des groupes considérés comme « prioritaires » en cas de manque de ressources (en personnel ou en matériel pour le déploiement des tests). Elle permet également de disposer d'un suivi des personnes dépistées : leurs parcours de soins, les étapes de leur guérison, etc.

Besoins et motivations : éviter le piège des définitions trop rigides et inévitablement arbitraires

La pensée marketing n'ignore pas les tentatives de classement suggérées par la sociologie ou l'anthropologie : besoins physiologiques besoins psychologiques, besoins primaires / secondaires, « needs » / « wants » ... mais elle les intègre avec prudence et pragmatisme. A priori on s'intéressera à tout ce qui paraît préoccuper les personnes et les groupes, préoccupations diverses ressenties plus ou moins intensément d'après un travail continu d'écoute et d'observation.

L'idée de « besoin » ressortira le plus pour des préoccupations bien ancrées, relativement stables dans le temps et surtout s'exprimant de manière indépendante par rapport à des possibilités de réponse ou à des solutions identifiables (ex. : le besoin de mobilité s'exprime sans préjuger du mode de déplacement).

On parlera plutôt de « motivation » lorsqu'on cherche à identifier les raisons du choix d'un comportement ou du recours à une solution plutôt qu'à une autre (pour reprendre l'exemple précédent : face à une préoccupation de mobilité, qu'est-ce qui

motive une personne à se tourner vers une solution (auto, train, avion...) plutôt qu'à une autre.

Dans le cas de la pandémie COVID-19, et dans le but de mettre en œuvre une stratégie de confinement certaines autorités publiques se sont risquées à définir des « produits de première nécessité ». En France, des listes d'achats et de consommations autorisées ont été publiées par des instances gouvernementales, et des arrêtés préfectoraux ont fixé toutes sortes de limites en matière de circulation et d'usage de l'espace public.

Les incohérences de ces listes et arrêtés sont très vite apparues : tabac et alcool en « première nécessité » mais pas les livres et les fleurs ! croquettes pour chiens ou chats mais pas les outils de bricolage ! autorisation à prendre le RER mais interdiction de promenade en pleine nature !

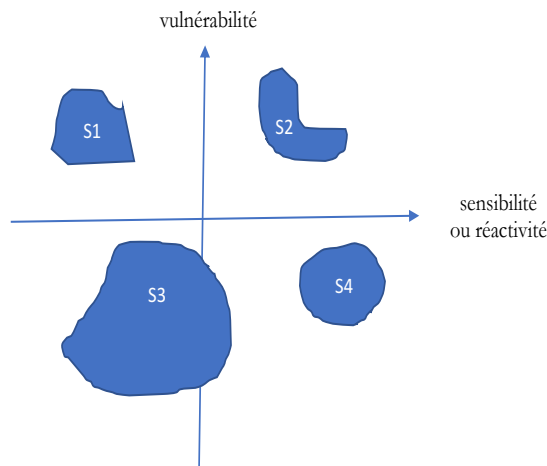
Il en est évidemment résulté de l'incompréhension, des contestations, de la perte de confiance et surtout des inégalités entre métiers et professions perçues comme artificiellement créées.

Segmentation : tenir compte de la diversité des publics pour une répartition équitable des avantages et des coûts

Les gens ont des besoins différents. Cette constatation qui peut paraître de bon sens est l'un des fondements de la pensée marketing. Pour une large part, la fonction « études » des services marketing est axée sur la reconnaissance et la mesure de ces différences qui concernent la nature des préoccupations leur intensité et leur variabilité dans le temps et dans l'espace. L'ambition de cette reconnaissance et de ces mesures étant de parvenir à construire des offres ou des formes d'action différenciées adaptées aux besoins et aux situations de différents groupes de personnes (les « segments »).

Dans le cas d'une crise sanitaire, les premiers critères de segmentation auxquels on pense sont bien sûr de nature médicale ou physiologique : l'âge des personnes, leur état de santé, leur profil de risques, etc. Un premier axe de différenciation sera alors celui de la vulnérabilité relative. Si l'on s'efforce de concevoir une politique de prévention visant à limiter l'expansion d'une épidémie en envisageant des actions qui touchent aux modes de vie ou à l'organisation de la vie sociale, l'éventail des critères de différenciation va s'élargir et prendre en compte plusieurs dimensions : situation sociale et professionnelle, type d'habitat et de logement, zone géographique de travail ou de résidence, degré de protection sociale, etc. De la prise en compte de ces différentes dimensions découleront des échelles de sensibilité ou d'efficacité probable applicables à chacun des actions ou formes de prévention envisagées. L'observation du terrain en continu à travers des panels représentatifs des habitants d'une région ou d'une aire urbaine pourra contribuer à confirmer ou à ajuster des hypothèses de « vulnérabilité » / « sensibilité » (figure 2).

Figure 2 : Représentation de la position de différents segments de population



S1 (segment 1) : population vulnérable mais peu sensible ou peu réactive aux mesures de prévention proposées

S2 (segment 2) : population vulnérable et plutôt réactive aux mesures de prévention proposées

S3 (segment 3) : population peu vulnérable et peu sensible ou peu réactive aux mesures de prévention proposées

S4 (segment 4) : population peu vulnérable et plutôt réactive aux mesures de prévention proposées

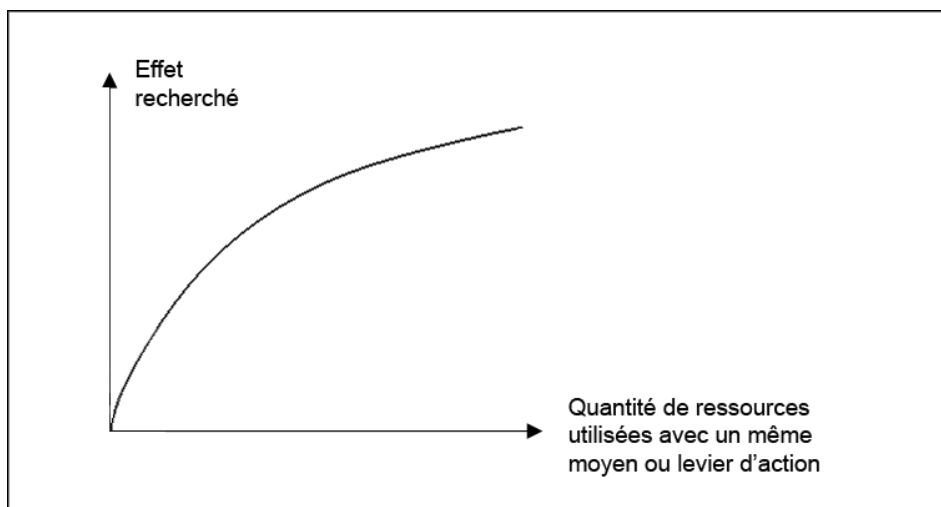
Agir avec efficacité

Parmi les différents repères du marketing susceptibles de guider la conception de plans efficaces, l'on peut citer tout particulièrement : la loi des rendements décroissants, la réponse à composantes multiples, la vitesse de réaction et l'innovation.

La loi des rendements décroissants

Cette loi découle de l'observation que toute action ou tout effort contribuant à avancer dans une direction produit dans un premier temps l'effet recherché, puis, s'il est prolongé selon le même processus et les mêmes moyens, voit son efficacité diminuer :

Figure 3 : La courbe de rendements décroissants



Même si la courbe de décroissance peut suivre des profils variés, cette loi conduit à ne pas miser tout sur un seul levier et à rechercher, pour chaque type ou moyen d'action, les niveaux d'engagement à partir desquels d'autres leviers deviennent plus intéressants ou à partir desquels il devient inutile de continuer l'engagement (au risque d'un effet nul).

Dans le cas de la crise sanitaire de la COVID-19, plusieurs Etats ont misé peut-être trop exclusivement sur le confinement des populations dont on s'est rendu compte – avec un décalage dans le temps – qu'il trouvait ses limites (difficultés de mise en œuvre dans certains contextes socio-urbains) et entraînait des effets indésirables (taux de positivité élevé chez les « confinés à l'aveugle »).

La réponse à composantes multiples (en anglais « marketing mix »)

Il s'agit, compte tenu de l'observation et du risque de rendements décroissants de rechercher une combinaison optimale de différentes formes d'action dont les effets se renforcent les uns les autres. A l'optimisation en termes de rendement ou d'efficience s'ajoute ici l'idée d'une synergie entre formes d'action.

Si l'on prend l'image des « gestes barrières », on peut faire remarquer que l'utilité protectrice du masque est renforcée si on le manipule avec des mains propres ou désinfectées.

Plus généralement, l'idée de « marketing mix » rappelle qu'une offre de service efficace exige non seulement de produire mais aussi de distribuer, de communiquer tout en maîtrisant les coûts et en répartissant la charge équitablement entre les différentes parties prenantes de ce processus en chaîne.

Dans le cas de la crise de la COVID, plusieurs observateurs ont souligné la relative performance du « modèle allemand » combinant dépistage, isolement temporaire et capacité d'accueil et de soins largement dimensionnée, l'ensemble conduisant à l'une des mortalités liées à la COVID les plus faibles du continent européen.

La vitesse de réaction (en anglais, « time to market »)

Il s'agit de faire des choix permettant de maîtriser les délais de mise à disposition d'un produit ou d'un service. Les situations de crise ou d'urgence renforcent la valeur de « l'immédiatement disponible ».

On peut ici citer l'exemple historique des taxis parisiens réquisitionnés en septembre 1914 par le Gouverneur militaire de Paris pour acheminer des renforts dans le secteur de combat de la Marne : ces véhicules n'étaient faits ni pour transporter des troupes ni des munitions, mais « ils ont fait le job ». Au plan strictement militaire, la contribution des « taxis de la Marne » a été surtout psychologique ou symbolique, mais ces dimensions ont toutes leur valeur dans une épreuve de force.

Dans le cas de la COVID – 19, les pouvoirs publics en France ont délaissé l'approche préconisée par l'IHU Infectiologie de Marseille (dépistage + bithérapie préventive à l'aide de produits déjà sur le marché), approche dont le bien-fondé avait fait l'objet de critiques scientifiques mais dont l'avantage était d'être immédiatement disponible, à faible coût et avec, à l'appui, des résultats prometteurs observés sur plusieurs milliers de personnes testées et soignées.

L'innovation

Dans une logique marketing, innover n'est pas une option : c'est une nécessité si l'on veut rester en phase, s'adapter à des besoins changeants. Mais cette forme d'adaptation reste très ouverte : utiliser des produits ou technologies existantes pour de nouveaux usages ou de nouveaux marchés est une démarche innovante au même titre qu'inventer de nouvelles solutions pour répondre à des préoccupations d'un type nouveau. La pertinence des matrices « produit / marché » et « ancien / nouveau » pour élaborer une stratégie de développement ne se dément pas.

Dans les situations de crise, la recherche d'innovation peut servir à contourner des contraintes inhabituelles à sortir des routines, des règles habituelles, des sentiers battus pour faire face à des urgences imprévues ou à des difficultés d'un nouveau type. Un changement de contexte brutal peut conduire également à découvrir l'intérêt de ressources acquises mais peu ou pas sollicitées jusqu'à présent.

Dans la crise sanitaire de 2020, le recours aux nouvelles technologies du numérique ont permis à de nombreux publics de faire face à des contraintes inhabituelles : télétravail, enseignement à distance, achat à distance et livraison à domicile... A noter que l'innovation ici n'est pas que technologique mais aussi organisationnelle, sociale et commerciale.

Le dépistage de masse pratiqué au début de la pandémie en Corée du Sud grâce à des tests accessibles dans un réseau de points « drive » est un exemple intéressant d'innovation réactive : elle implique le recours à une forme de distribution déjà pratiquée mais dans d'autres secteurs d'activité que le médical ; en étant dès lors déployable rapidement sans surcharger les lieux habituels d'analyse et de soins (laboratoires hôpitaux...), elle tire parti de l'équipement en téléphonie mobile de la population pour une communication rapide des résultats.

Intégrer la dimension régalienn

Les situations de crise grave entraînent presque inévitablement une activation des fonctions régaliennes (Police, Justice, Défense, Impôts...) qui confèrent aux Etats des pouvoirs et des formes d'intervention exorbitants du droit commun. La question de l'efficacité des actions publiques autoritaires n'en reste pas moins posée, ainsi que celle de l'organisation et du management des administrations à pouvoirs régaliens.

On peut parler de « marketing de la contrainte » lorsqu'il s'agit pour les autorités de faire accepter par les citoyens une perte de satisfaction (comme un renoncement à certains avantages, une charge exceptionnelle à supporter ou une perte de liberté temporaire, par exemple) au nom de la préservation ou de la poursuite d'un intérêt collectif (sécurité, réduction de la pauvreté, sauvegarde d'un secteur menacé, etc.).

Diagnostic et définition des objectifs d'action

Un premier enjeu pour l'action publique est de parvenir à démontrer le bien-fondé d'un recours à des mesures exceptionnelles. L'observation et les retours d'expériences dans ces situations conduisent à souligner l'importance de la connaissance et la compréhension par les publics de la nature du danger, de ses causes, des risques de dommage et des moyens connus pour s'en prémunir. La qualité de la communication publique joue alors un rôle essentiel : objectivité, pédagogie, clarté et, surtout, adaptabilité de la forme et du contenu aux différents publics, en assurant la cohérence des relais indispensables pour qu'un même diagnostic sur la situation affrontée puisse être partagé par un maximum de personnes.

Vient ensuite la définition d'un (ou de plusieurs) objectif(s) quant aux effets attendus de la mise en application de mesures inhabituelles ou exceptionnelles. Les manuels de management rappellent souvent qu'un objectif est mobilisateur s'il est acceptable en termes d'effort, de délai de mise en œuvre et crédible par l'ensemble des moyens réunis.

Dans le cas de la lutte contre la COVID - 19 en France, la décision d'un confinement général a été présentée comme permettant « d'étaler l'arrivée des malades dans les services hospitaliers », une approche que l'on connaît dans les services publics sous l'expression « effacement des pointes de demande ».

Un autre type d'objectif aurait pu être de « limiter la circulation du virus ». Les pouvoirs publics l'introduiront en phase de déconfinement, alors que plusieurs pays ont visé cet objectif dès le début de la pandémie en recourant largement aux tests de dépistage et à l'isolement des personnes contaminées (« confinement sélectif »). Il s'agissait alors de « réduire la contagiosité » en passant, par exemple, d'un indice R_0 de 3 ou 4 à moins de 1, autre formulation qui appelle à mettre en avant des procédés de traçage des contacts ou de recours à des soins permettant de diminuer la charge virale de personnes contaminées.

Coercition et conviction

Un deuxième enjeu pour l'action publique est de trouver le bon dosage entre action autoritaire coercitive et recherche d'adhésion et de participation volontaire et également de parvenir à moduler dans le temps et selon les lieux ce dosage. L'action autoritaire introduit des obligations, des interdictions et, éventuellement, des sanctions. Le citoyen risque alors de ne devenir qu'un « administré » sous contrôle.

L'appel à la mobilisation responsable introduit, elle, une relation de confiance réciproque ; il accueille et valorise les initiatives spontanées, individuelles et collectives ; il donne sa place à tous les talents. Le citoyen est alors considéré comme un partenaire dont le concours est indispensable à la réussite de l'action publique.

Difficile de dire en même temps à une même personne ou à un même public : « nous comptons sur vous », « nous avons besoin de votre concours » et, d'un autre côté, mettre en place par décret ou arrêté ministériel une série d'interdits et de sanctions applicables à ces mêmes personnes.

Dans le cas de la lutte contre la COVID - 19 en France, l'accumulation de plaintes contre des décisions et actes d'autorité abusifs laisse à penser que le dosage coercition / conviction était perfectible¹. Plus généralement, le parcours de la phase de confinement en France a montré une fois de plus les limites d'une tentative de « régir par décret ».

Aux injustices et aux inégalités artificielles déjà évoquées à propos de la définition de « premières nécessités » s'ajoute une dérive provenant de la tendance des administrations à faire du contrôle un but en soi². De nombreuses mesures limitant la liberté de circulation, prises notamment par les préfets de certains départements (en réduisant les espaces et périmètres accessibles en imposant des limites horaires etc.), ressortaient davantage comme facilitant les tâches de contrôle que comme freinant la contamination. Les 20 millions de contrôles et 1 million de procès-verbaux revendiqués par le Ministère de l'intérieur à l'issue du confinement peuvent signaler un certain niveau de « productivité interne » des services de police, mais laissent de côté la question de l'efficacité sanitaire du confinement.

Evaluation et partage de l'information

Les situations de crise et de forte incertitude génèrent des tensions autour de la question des données utilisées par les différentes parties prenantes.

Les pouvoirs publics peuvent être tentés de définir seuls les indicateurs pouvant justifier telle ou telle décision ou susceptibles de démontrer a posteriori l'efficacité des mesures mises en œuvre. Le risque d'une approche en solitaire, même si sa légitimité peut se défendre au nom de l'urgence, est de laisser s'établir des doutes sur la validité des données, la pertinence des indicateurs ou sur l'objectivité et l'impartialité de l'information produite et mise en circulation.

Pour le suivi de la pandémie de la COVID - 19, le nombre de cas confirmés par des tests, le taux de positivité des personnes testées et le multiplicateur ou coefficient « Ro »

¹ L'interdiction faite aux médecins généralistes de prescrire à leurs patients une bithérapie largement répandue pour d'autres affections (décret du 25 mars 2020) a créé un malaise dans la profession dont les effets démotivants et démobilisateurs n'ont pas été objectivement mesurés.

² On pourra se reporter sur ce point à l'article de Gérard KOENIG dans Les Echos du 27 mai 2020 : « L'obsession du contrôle cette passion française ».

de répliation par personne contaminée ont mobilisé l'attention des autorités sanitaires chargées d'enrayer ou de ralentir la propagation du virus. Mais leur mesure dépend en grande partie du nombre et de la qualité des tests et des moyens de traçage déployés. Le nombre de personnes hospitalisées, la part des admissions COVID dans les services d'urgence, le taux d'occupation des lits ou des appareils de réanimation intéressent les gestionnaires des établissements de soins (hôpitaux, cliniques...). Mais ces indicateurs laissent de côté le flux des personnes contaminées, non soignées ou soignées à domicile. Le nombre de décès attribués au virus, en valeur absolue ou rapporté à la population (par million d'habitants), et la part de la mortalité générale attribuable au virus sont les indicateurs clés pour les épidémiologistes.

La comparaison entre pays à partir de données mises à jour régulièrement sur quelques-uns de ces indicateurs seulement (*Center for Systems Science and Engineering, Johns Hopkins University*) fait ressortir l'intérêt de pouvoir disposer à la fois d'une mesure du niveau de propagation (nombre de cas confirmés pour 1 million d'habitants) et d'une mesure de la mortalité (nombre de décès attribués au virus pour 1 million d'habitants) :

Comparaison 1 : ROYAUME-UNI vs Portugal

A fin juillet 2020, le Royaume-Uni et le Portugal comptaient respectivement 4 525 et 4 879 cas pour 1 million d'habitants. Pourtant à cette date, le Portugal comptait 167 décès pour 1 million d'habitants, soit quatre fois moins que le Royaume-Uni avec 689 décès pour 1 million d'habitants. On peut avancer, sous réserve de différences significatives dans les profils de risque que le système de soins du Portugal (pris au sens large : médecins, structures hospitalières parcours de soins, etc.) est parvenu à limiter la létalité des personnes contaminées à 3,3 % alors qu'au Royaume-Uni les décès dépassaient 15 % des cas détectés.

Comparaison 2 : FRANCE vs USA

A fin juillet 2020, la France et les Etats-Unis étaient pratiquement au même niveau concernant le nombre de décès COVID-19 rapporté à 1 million d'habitants : autour de 450. Cette convergence masquait en fait une situation très différente, car en termes de contamination, les USA étaient à 3 à 4 fois plus impactés à cette date : près de 13 000 cas pour un million d'habitants contre 3 300 cas pour la France. De plus, une partie importante du territoire des Etats-Unis se trouvait encore dans une phase ascendante de l'épidémie alors que la France connaissait une décrue depuis plusieurs semaines. On peut cependant avancer que, au moins jusqu'à cette date, le système de soins américain était parvenu à maintenir le taux de létalité sur cas confirmés à 3,5 % alors que, sur ce critère et pour la période considérée la France figurait dans le « top 6 » des pays européens les moins performants avec un taux de 13,7 %.

Comparaison 3 : ITALIE vs SUISSE

En termes de contamination relative (rapportée à 1 million d'habitants), les deux pays se trouvaient, fin juillet 2020, pratiquement au même niveau : 4 050 et 4 060 cas confirmés. Mais le taux de létalité des personnes contaminées avait atteint 5,75 % en Suisse contre 14,3 % en Italie. Que l'on attribue cet écart à des différences d'efficacité du système de soins ou, en partie, à des différences dans les profils de risque des populations, le résultat est sans appel : en Italie, 581 décès pour 1 million d'habitants ; en Suisse, 232 décès.

N.B. : pour mémoire, à fin juillet 2020, les taux de mortalité pour 1 million d'habitants attribuée au COVID-19 étaient de 100 en Allemagne, 80 en Autriche et, dans un autre monde, de 8 au Japon et de 6 en Corée du Sud.

Se préparer à des changements de contexte

La pandémie de la COVID - 19 et la manière dont les Etats ont géré la crise sanitaire en 2020 mettent en évidence le besoin d'une évolution des modes de gouvernance, de conception et de pilotage de l'action publique afin, notamment, d'être en meilleure position pour affronter de nouvelles menaces pour s'adapter à de nouveaux enjeux :

Être en mesure d'intégrer de nouvelles menaces ou de nouveaux enjeux, comme

- une prolongation de l'épisode COVID - 19,
- le risque d'émergence d'autres virus,
- le vieillissement planétaire de la population,
- les risques liés aux changements climatiques...

Le besoin de réflexions stratégiques sur ces différents enjeux est évident tant au niveau des entreprises que des pouvoirs publics et des institutions internationales. En s'appuyant sur des approches tout à fait pertinentes du type forces / faiblesses - opportunités / menaces pour conduire à des réponses collectives appropriées. La recherche de « visions d'ensemble » ne doit cependant pas conduire à perdre de vue que l'implication active des parties prenantes nécessite souvent d'aller dans le détail des métiers ou des secteurs d'activité.

Par exemple, autour de la question du réchauffement climatique, on relèvera des préoccupations précises, secteur par secteur :

* habitat : besoin de climatisation autant que d'isolation, matériaux à faible empreinte carbone... ;

* agriculture et agro-alimentaire : déplacement des zones et des périodes de récolte, substituts aux intrants chimiques développement des capacités « bio »... ;

* textile / habillement : baisse des achats de vêtements d'hiver, croissance du recyclage... ;

* tourisme : reconversion des stations de moyenne montagne, itinéraires et séjours écoresponsables... ;

* en matière énergétique, il y a beaucoup de « courbes en S » montrant une accélération de changements jusque-là peu perceptibles ou perçus comme marginaux (développement des énergies renouvelables, véhicules « propres », explosion du vélo...);

* les engagements RSE ou ESG des entreprises. L'efficacité environnementale est de plus en plus affichée comme un enjeu majeur : faire autant ou plus en prélevant moins de ressources naturelles ; réduire son empreinte carbone (après avoir pris le temps de la mesurer). Pour des secteurs comme l'agriculture, l'énergie, les transports, l'industrie aéronautique, la tenue de ces engagements n'est plus une option. Elle devient un enjeu de survie économique.

Rénover les capacités de réponse sanitaires

- en revalorisant la notion de réseau de compétences et de services adapté à un bassin de vie (médecine de ville, laboratoires, hôpitaux publics et privés...);

- en assurant le déploiement d'une capacité de réponse médicale et hospitalière proportionnée aux besoins : la crise sanitaire du premier semestre 2020 a souligné le déséquilibre entre les grandes agglomérations (avec des capacités de prise en charge sursaturées) et les zones de plus faible densité démographique (avec des capacités d'accueil partiellement sollicitées, même au pic de la pandémie). Ce déséquilibre n'est pas nouveau : il a été souligné à d'autres occasions depuis de nombreuses années ;

- en favorisant la création d'unités de recherche et de soins à haute compétence (épidémiologie / infectiologie), susceptibles de mobiliser rapidement moyens de dépistage et premiers soins en cas de vagues soudaines, permettant ainsi aux unités « généralistes » d'assurer la continuité de leurs missions habituelles dans de bonnes conditions.

Savoir intégrer de nouveaux comportements et de nouvelles formes d'organisation sociales et commerciales

- *L'équilibre entre distance et proximité* : les grandes enseignes de la distribution marchande et, plus tard, les grands réseaux de service public se sont tous posé la question du bon dosage entre ces deux valeurs.

La crise sanitaire COVID a mis le projecteur sur cette question : il y avait à la fois l'injonction de distance physique entre personnes (pour ralentir la contagion) et l'injonction de concentration (confinement à domicile, restrictions des périmètres de

déplacement dans l'espace et dans le temps, incitation au recours aux services de proximité...). D'où un certain nombre de contradictions et d'incohérences dans la mise en application de cette politique de ralentissement de la pandémie.

Les raisonnements, les méthodes et l'expérience acquise en marketing ont toujours conduit à privilégier in fine l'organisation d'une offre de contact et de service « multicanaux », permettant aux publics utilisateurs de choisir eux-mêmes, en fonction des besoins et des contraintes qu'ils peuvent avoir à un moment donné, le canal ou la forme d'usage qui leur paraît le plus efficace.

Même les grands champions du numérique sont tôt ou tard amenés à diversifier les modes d'accès, de contact ou de distribution, s'ils tiennent à fidéliser dans la durée leurs publics, clients ou usagers.

- *Fréquentation et usages* : il paraît d'actualité de repenser le concept de fréquentation, de se préoccuper surtout de réorganiser avant de chercher à développer.

On s'intéressera à diversifier les formes d'audience ou de visite, à étaler davantage dans le temps les usages ou la consommation (étendre les plages horaires plutôt que les réduire, accroître les incitations aux périodes creuses...). Il paraîtrait logique d'attendre des transporteurs grand public qu'ils abandonnent les logiques de maximisation conduisant à entasser toujours plus de voyageurs dans des créneaux toujours plus resserrés (dérives excessives du « yield management »). Plusieurs secteurs d'activité très impactés par les règles de prévention sanitaire se sont efforcés de diversifier les formes d'utilisation de leurs prestations :

→ Vente à emporter, rayons « traiteur » ou cours de cuisine pour les restaurants ;

→ Accès aux répétitions, concerts ou spectacles en itinéraire, retransmissions vidéo, cours et conférences en extérieur dans le secteur des arts vivants.

Au-delà de procédés de fortune pour tenter de limiter les effets d'une situation de crise, certaines de ces initiatives perdureront car elles enrichissent l'offre potentielle de ces secteurs ou de ces métiers.

Vers une autre vision de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme

On peut se demander si l'expérience du confinement et l'émergence du concept de distanciation sociale (ou physique) n'ont pas redonné de la valeur à une certaine dispersion de l'habitat et des infrastructures. L'individualisation de l'habitat, avec pour chaque foyer l'accès à plus d'espace, à un jardin, redeviendrait un objectif légitime, susceptible sinon d'interrompre du moins de modérer la lutte contre l'étalement urbain. De même, tout ce qui contribue au « verdissement des villes » (végétalisation des bâtiments, extension et diversification des espaces verts, agriculture urbaine...) pourrait connaître un déploiement plus rapide. Les politiques de mobilité des personnes et des biens dans les grandes agglomérations devront s'appuyer, plus qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent, sur la diversité de l'offre et sur la

valorisation de l'intermodalité. Une part plus importante des équipements et de l'espace urbain devra revenir aux solutions individuelles, elles-mêmes à diversifier : piéton, vélo, véhicule électrique léger, nacelle téléportée...

Relever les défis psychologiques et culturels

De la défiance à la confiance

L'accumulation des menaces ou de risques d'un type nouveau peut engendrer des peurs qui risquent de conduire à des blocages, des paralysies et une société de défiance. Or, la défiance est peu propice à l'économie de marché et, en outre, elle s'oppose au fonctionnement de tout dispositif de dialogue et de concertation et donc à l'élaboration de plans d'action collectifs. L'action expérimentale déconcentrée dans laquelle usagers et citoyens s'organisent pour trouver eux-mêmes des solutions est une voie efficace pour « déminer » un terrain de repli. Mais c'est dans la communication des résultats obtenus et dans l'échange avec d'autres groupes d'avancée terrain que peut se rétablir peu à peu un sentiment de confiance. Ainsi, certaines initiatives de particuliers, d'associations ou d'entreprises pour combler des absences de service ou des manques (fabrication de masques et de vêtements de protection, transport à la demande, livraison à domicile de produits frais, entretien et réparation automobiles, aide aux élèves en télé-enseignement...) ont pu devenir des actions pérennes, renforçant les liens entre les habitants d'un même territoire.

La prise de conscience d'enjeux à une autre échelle

L'origine de la pandémie et la vitesse de sa propagation ont ranimé les débats sur la mondialisation, avec peut-être une lecture plus rationnelle de ses avantages et de ses inconvénients : vulnérabilités liées aux échanges, aux voyages et à la répartition inégale des différents biens d'un côté, découverte de multiples interdépendances et solidarités obligées face à des défis communs, d'un autre côté. La crise sanitaire semble également avoir contribué à accélérer la progression de la « sensibilité environnementale » des populations : la préservation de la biodiversité, la lutte contre le réchauffement climatique, la transition vers davantage d'énergies renouvelables s'inscrivent de plus en plus en tête des préoccupations dans les enquêtes grand public. Certaines entreprises avaient déjà anticipé, d'autres se trouvent bousculées et organisent à la hâte leur redéploiement. L'Etat, les administrations et les services publics se trouvent à la croisée des chemins : être freins, suiveurs ou moteurs ?

Lorsque viendra « l'heure des comptes » et qu'il s'agira de combler les déficits accumulés lors de périodes de mise à l'arrêt de pans entiers de l'économie, certains découvriront peut-être pour la première fois que le financement des politiques publiques repose sur la prospérité de l'économie de marché, une évidence que beaucoup de citoyens ont du mal à admettre ou à assimiler. Ce sera alors une révolution culturelle... on peut rêver !

Bibliographie

- BON J. LOUPPE A. (1981), *Marketing des services publics : l'étude des besoins de la population*, Editions d'Organisation.
- DONG E., DU H., GARDNER L. (2020), An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time, Center for Systems Science and Engineering (CSSE), Johns Hopkins University, [https://doi.org/10.1016/S1473-3099\(20\)30120-1](https://doi.org/10.1016/S1473-3099(20)30120-1)
- DRESSAYRE P., LOUPPE A. (2021), *Le marketing au service de l'action publique*, Théorie et pratiques (à paraître)
- DRESSAYRE P., GOUSSARD P.E, SABTAHIER L. (2015), *La conduite du changement sur les territoires*, Editions Territorial.
- DRESSAYRE P., ROYNETTE D. (1999), *Connaître les besoins et évaluer la satisfaction des publics*, Editions Territorial.
- HULOT N., LENOIR F. (2020), *D'un monde à l'autre : le temps des consciences*, Fayard.
- LOUPPE A. (2006), Contribution du marketing au développement durable, *Revue Française de Marketing*, juillet.
- LOUPPE A. (2002), Marketing et situation de crise, *Revue Française de Marketing*, mars.
- LOUPPE A. ROCABOY A. (1994), Consumérisme vert et démarche marketing, *Revue Française de Gestion*, avril.
- LOUPPE A., de ROODENBEKE E. (1986), Marketing hospitalier : soigner son "look" ou soigner les personnes, *Gestions Hospitalières*, août - septembre.
- MICHEL J.D (2020), *COVID : Anatomie d'une crise sanitaire*, Editions HumenSciences.