

Tirer les leçons de la crise du Covid-19 pour mieux gérer les prochaines

Par Sylvie ZNATY

Professeur titulaire de la chaire de prévention des risques professionnels et environnementaux et laboratoire de modélisation et surveillance des risques sanitaires (MESuRS), Cnam Paris

Et William DAB

Professeur émérite du Cnam (MESuRS) et professeur associé à l'Institut catholique de Paris

La pandémie de Covid-19 a provoqué une crise globale qui préfigure les situations de risques systémiques auxquelles il faut s'attendre à l'avenir. La gestion de cette crise a comporté des points forts et des points faibles qui peuvent servir à mieux se préparer aux crises du futur pour en limiter les impacts. Dans cet article, nous discutons les éléments scientifiques, décisionnels, organisationnels et opérationnels qu'il convient de prendre en compte pour y faire face.

« La vie, ce n'est pas d'attendre que l'orage passe, c'est d'apprendre à danser sous la pluie. »
Sénèque.

Par son ampleur, son étendue et sa durée, la pandémie de Covid-19 constitue une crise totale qui a peu d'équivalent dans l'histoire. Préfigure-t-elle les crises à venir ? Certains considèrent qu'il ne faut pas verser dans le catastrophisme. C'est un événement de type centenaire qui constitue une situation exceptionnelle. Malgré un lourd bilan humain, social et économique, la science et la technologie ont permis de limiter son impact. Cela montre que la société a les ressources pour faire face à ce type de menaces.

D'autres voient dans cet épisode qui n'est pas terminé, le prototype de crises systémiques liées à nos modes de production, d'organisation et de consommation. La crise ne serait plus alors une situation rare, mais un état récurrent qui pourrait aller jusqu'à menacer la vie humaine sur la Terre. C'est de ce point de vue que nous nous plaçons, non pas parce que nous pensons que ces crises globales sont inéluctables, mais parce que c'est l'attitude la plus raisonnable pour préparer lucidement l'avenir. Nous suivons en cela Jean-Pierre Dupuy (2004). Il faut considérer cette pandémie comme une répétition.

Caractériser la crise du Covid-19

Le terme de « crise » est galvaudé. En référence aux travaux de Patrick Lagadec (1991), nous retenons, pour notre part, une définition de la crise qui est assez

restrictive. La crise est une situation caractérisée par des controverses dans un contexte d'incertitude avec un ou plusieurs acteurs qui sont en position d'accusé. C'est un mélange associant débordement, déferlement, déstabilisation, divergence, décredibilisation et perte de confiance. Le fait que l'acteur accusé perde sa crédibilité est ce qui signe la notion de crise.

Edgar Morin (2012) a écrit un article dans lequel il souligne qu'étymologiquement, la crise (*krisis*, en grec) est un mot médical. C'est le moment de bascule où l'on sait si le malade va survivre ou mourir. Aujourd'hui, la signification du mot est inverse. Ce n'est pas le moment de vérité, c'est le moment où les incertitudes sont telles qu'elles font obstacle à la décision et qu'elles produisent de l'indécision.

Tous les risques sanitaires ne sont pas des crises. Il y a une dissociation entre les risques et les crises. Des crises surviennent alors que les risques sont quasiment inexistantes. La plus célèbre est l'histoire de Perrier en 1991. Des traces de benzène ont été décelées dans treize bouteilles de Perrier. Le risque sanitaire était donc virtuel. La situation a été mal gérée, forçant Perrier à retirer 300 millions de bouteilles du marché américain. L'entreprise sera rachetée par Nestlé.

À l'inverse, des risques importants n'ont jamais débouché sur des situations de crise. L'exemple le plus évident est celui du tabac, produit légal qui est respon-

sable de 70 000 décès par an dans notre pays. Il en est de même de la chlordécone aux Antilles françaises, un pesticide qui a été utilisé dans les bananeraies, qui bien qu'interdit dès 1973 aux États-Unis en raison de sa forte toxicité, continuera d'être utilisé jusqu'en 1993 en France.

Ainsi, il n'y a pas de crisologie, nous ne savons pas à coup sûr pourquoi et comment se fait le passage du risque à la crise. Le contexte français est particulier parce que nous avons été confrontés à une accumulation de défaillances en matière de sécurité sanitaire : Tchernobyl, le sang contaminé, la vache folle, le Médiator, l'amiante, etc., et bien sûr, le Covid-19. Si le seuil de déclenchement des crises est chez nous très bas, c'est parce que la méfiance de la population envers les décideurs est forte. Beaucoup de nos compatriotes considèrent que quand il y a un conflit entre l'intérêt économique et l'intérêt sanitaire, c'est l'intérêt économique qui va primer (Dab, 2017).

Le Covid-19 a créé une crise, moins par ses impacts, que par les controverses incessantes qu'ont suscitées les décisions du gouvernement accusé d'un manque d'anticipation, d'avoir tenu des propos faussement rassurants, notamment sur les masques, l'ouverture des écoles, l'instauration du passe sanitaire, etc. Cette crise n'est ni un phénomène technique ni un phénomène épidémiologique ou médical. C'est un phénomène social et politique. Ce n'est pas le risque qui a fait la crise, c'est la gestion de ce risque. Et cela est vrai dans toutes les crises. Une crise est toujours la résultante d'une erreur de gestion.

Il faut reconnaître qu'en situation d'incertitude, les décisions sont difficiles à prendre, parce que l'on ne peut pas en prévoir totalement les conséquences. Le virus responsable de la Covid-19 a créé de nombreuses incertitudes, même si les avancées scientifiques ont été remarquables. Quelle est l'origine de ce virus ? Quelle est la part respective des différents modes de transmission ? Quelle est la durée de l'immunité conférée par la maladie ou le vaccin ? Quels en seront les impacts à moyen et long terme ? Aura-t-on un variant à la fois plus contagieux et plus grave ? Ce sont là quelques-unes des questions auxquelles on n'a toujours pas de réponse à la mi-2022. Dès lors, le décideur est sous une double contrainte : surréagir au risque de gaspiller des ressources ou de trop menacer les libertés fondamentales ; ou sous-réagir au risque d'être accusé d'impéritie.

La gestion des situations menaçantes et incertaines n'est possible que si les acteurs accordent leur confiance aux décideurs. Sans une adhésion à la stratégie d'intervention, l'efficacité des mesures prises est faible, ce qui aggrave la défiance. C'est une donnée à garder en tête pour les crises du futur.

Les racines de la crise

Réfléchir aux crises du futur à partir de celle du Covid-19, c'est s'interroger sur les causes profondes qui sont à l'origine de cette pandémie. Il faut certes tirer parti

des erreurs conjoncturelles, mais aussi identifier les faiblesses structurelles.

Face à l'imprévu, la question est de savoir ce qui était prévisible. De nombreux rapports et avis d'experts tenaient pour inévitable la survenue d'une pandémie à virus se transmettant par voie aérienne, notamment le rapport de Door et Bandin (2010). La menace de pandémie grippale en 2009 et le Sras en 2003 montraient la vraisemblance de cette survenue. Dans les deux cas, l'alerte ne s'était pas traduite par des épidémies de grande ampleur. Du coup, on a baissé la garde et tout au long de la décennie 2010, les efforts de préparation ont été relâchés.

Ainsi, en 2020, nous nous sommes retrouvés presque totalement démunis en termes de riposte. Une erreur fréquente – c'est quasiment un réflexe – est de vouloir rassurer en situation d'incertitude sans avoir les preuves à présenter à l'appui des affirmations faites ; il faut avant tout « ne pas paniquer ». Si cette stratégie est démentie, cela va immanquablement déboucher sur une situation de crise, parce que les gens vont avoir le sentiment qu'on les a trompés. Ainsi, ne nous a-t-on pas dit que la probabilité que le virus chinois arrive en France était très faible ?

Donc, il faut disposer de capacités de diagnostic et d'analyse des problèmes assez développées pour veiller à la cohérence des décisions, des messages et de la communication. Dans ces situations, il va y avoir une forte tension médiatique. La communication publique n'a pas réussi à s'imposer sur les chaînes d'information diffusées en continu et sur les réseaux sociaux.

La faiblesse de la réaction initiale renvoie à celle du secteur de la santé publique en France. Qu'il s'agisse de la veille sanitaire ou de la prévention organisée au niveau populationnel, nous manquons de praticiens de terrain. Nous sommes relativement bons en termes de réactivité, mais mauvais sur le plan de la proactivité. La santé est une valeur cardinale. Quand elle est menacée dans un contexte de confiance amoindrie, on bascule très vite dans l'indignation.

Ainsi, les autorités publiques n'ont pas de cartographie des risques et, de façon générale, nous n'avons pas de politique intégrée de gestion des risques sanitaires et environnementaux (Dab, 2021). Les responsabilités aux différents échelons territoriaux ne sont pas claires. L'articulation interministérielle est difficile. Au cours des premiers mois de la pandémie, la répartition des tâches (qui avait la charge de quoi) n'était pas définie de façon explicite. Une impression de gouvernance éclatée et improvisée a dominé.

La communication sur les risques sanitaires n'a pas promu une pédagogie du risque permettant de distinguer ce qui relevait des responsabilités individuelles de ce qui était du niveau de l'organisation collective. *A contrario*, la qualité de la bonne gestion économique de « Bercy » a été soulignée. Un *leadership* fort doublé de services administratifs correctement dotés a permis cela.

Enfin, une autre racine de la crise est que le court terme écrase le long terme. Comme nous allons le voir, ce déséquilibre est lourd de menaces compte tenu des caractéristiques des risques susceptibles de marquer le XXI^e siècle.

Les risques du futur

Un changement majeur s'opère sous nos yeux. Si, jusqu'à présent, l'environnement en tant que facteur de santé était une problématique locale ou régionale, il existe désormais d'énormes enjeux au niveau planétaire : changement climatique, diminution de la couche d'ozone, contaminations de nombreuses espèces vivantes par des polluants organiques persistants, OGM, perte de la biodiversité, raréfaction de la ressource en eau, etc. C'est une véritable menace pour l'espèce humaine et l'habitabilité de cette planète (Dab, 2020).

Le paysage des risques environnementaux est aujourd'hui caractérisé par son incontrôlabilité au niveau individuel (on ne sait pas si l'on est exposé ou non) et par l'effacement d'une triple frontière : spatiale (aucune barrière géographique, administrative ou politique ne peut s'opposer à la diffusion des risques) ; temporelle (la longue latence entre l'exposition et les conséquences de celle-ci) ; et sociale (la complexité des sources de risque qui brouille leur traçabilité et se prête à de gigantesques batailles juridiques sur la question des responsabilités). Ulrich Beck (2001) a le premier décrit cette complexité. Les militaires utilisent l'acronyme VUCA (Volatility, Uncertainty, Complexity et Ambiguity) pour caractériser ces nouvelles menaces.

Des risques nouveaux, qu'il s'agisse de ceux liés aux nouvelles technologies ou à des désordres écologiques, émergent à un rythme de plus en plus rapide avec un champ d'exposition s'étendant à une large population. Il y a un hiatus croissant entre la production de ces nouveaux risques et la capacité de la science à les évaluer d'autant plus que cette évaluation doit être globale dans une optique « One Health » (Conseil scientifique Covid-19, 2022). C'est évidemment une source d'inquiétude.

Nous sommes entrés dans la société du risque et, avec elle, c'est un monde de méfiance et de peur qui se présente à nous. Plus les conséquences sanitaires de ces évolutions seront complexes à évaluer, plus elles recèleront d'incertitudes et plus l'inquiétude sociale montera. De nombreux travaux sociologiques (Setbon, 2021) ont montré que la perception sociale des risques est liée non seulement à leur ampleur, mais aussi aux controverses sur leur existence. C'est sur ce sentiment de vulnérabilité, qui érode la confiance sociale, que se développe le besoin de précaution.

Comment se préparer ?

La question de la gestion des risques est donc la grande question du XXI^e siècle. Elle génère un immense besoin de protection, auquel les organisations publiques et privées doivent se préparer à répondre pour parer à

une menace d'effondrement social et économique. C'est une question centrale pour le vivre-ensemble, mais aussi un impensé des politiques publiques.

En France, le principe de précaution est sanctuarisé dans la Charte de l'environnement promulguée en 2005, en tant que loi constitutionnelle. Elle énonce que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé ». Le principe de précaution renvoie à l'idée qu'il ne faut pas attendre d'obtenir les preuves définitives d'un danger pour commencer à agir, car attendre que les preuves soient établies conduirait à différer toute action et à rendre celle-ci potentiellement inefficace. Ce principe fait l'objet de controverses. Pour les uns, l'homme n'est pas suffisamment protégé. Pour les autres, la précaution stérilise l'innovation.

La sensibilité accrue des systèmes de veille sanitaire contribue au climat d'inquiétude. Si l'on est de mieux en mieux armé pour détecter des menaces, on a aussi les plus grandes difficultés à rassembler des preuves formelles de causalité, dans le contexte d'incertitude évoqué plus haut. La science crée plus d'incertitudes et donc d'inquiétudes que l'inverse, d'où un sentiment de perte de maîtrise.

Quel contenu donner au principe de précaution ? De quelle doctrine relève-t-il ? Plutôt que d'être pour ou contre ce principe, il vaudrait mieux se demander comment trouver, dans une société démocratique, un équilibre conciliant innovation et protection des populations, mais aussi comment gouverner plus efficacement les situations incertaines. Nous n'avons pas de doctrine générale pour décider que faire dans ces situations. Parfois, nous sommes très précautionneux, comme avec les OGM, mais, dans d'autres cas, les intérêts économiques priment, comme pour les pesticides. Ces contradictions créent un sentiment d'incohérence propice aux procès d'intention.

Nous avons acté un principe, mais il est maintenant nécessaire de construire une procédure d'application de celui-ci permettant de faire des choix clairs et transparents pour décider dans des contextes incertains. Cette procédure fait malheureusement défaut.

Dans son rapport annuel pour 2021, le Conseil d'État écrit : « Cette éventualité doit être préparée par l'élaboration d'un cadre global, à la fois juridique et opérationnel. Un tel cadre doit, d'une part, renforcer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics confrontés à des crises majeures et, d'autre part, préserver les principes républicains qui imposent, notamment, que l'état de droit ne soit affecté que dans la limite de ce qu'exige la situation d'urgence et pour une courte durée. Mais il doit, de façon primordiale, circonscrire ce qui relève d'un état d'urgence et ce qui, à l'inverse, relève d'autres modalités de gestion de crises ou de situations exceptionnelles. »

Autrement dit, il faut bâtir une véritable politique du risque. Avant de parler des structures, il faut énoncer les missions. Une politique du risque sanitaire, c'est d'abord une politique moins dictée par les événements et plus orientée par des réflexions stratégiques. Pour cela, il faut disposer d'une cartographie des risques, d'une doctrine (notamment sur le contenu opérationnel).

nel à donner au principe de précaution), d'un partage clair des responsabilités (les risques majeurs sont des risques orphelins), de procédures, de moyens dédiés et de démarches d'évaluation, le tout étant alimenté par des procédures de retours d'expérience systématiques. L'erreur est compréhensible, mais ne pas en tirer de leçons est inacceptable.

Actuellement, nous avons des institutions de sécurité sanitaire, mais pas de véritable politique en la matière. On peut imaginer plusieurs types d'organisation pour porter une telle politique. Comme le recommande le Conseil d'État, il faudrait « procéder, secteur par secteur, à un inventaire des dispositifs juridiques et opérationnels de gestion des crises de grande ampleur donnant aux autorités publiques des outils permettant de faire face aux crises susceptibles d'être anticipées. »

Si le rôle de l'État est incontournable pour la conception et l'évaluation de cette politique, un enjeu crucial est celui de la coopération entre les différents secteurs de la société. Les collectivités, les entreprises, les assureurs, les associations, etc. doivent partager un cadre commun pour leurs actions de façon à ce qu'elles ne soient pas mises en œuvre de façon anarchique.

L'efficacité commande aussi que la politique de la nation soit articulée avec celle de l'Union européenne. La création de l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA) est une initiative qui mérite d'être saluée, car elle va dans ce sens. Au-delà, une gouvernance mondiale est nécessaire, du fait de la nature systémique et interdépendante des risques qui se profilent.

Enfin, l'épisode du Covid-19 a bien montré l'importance d'obtenir, d'une part, des données fiables et, d'autre part, des avis d'experts scientifiques. Il y a une organisation de l'expertise à penser pour tirer le meilleur parti des grandes compétences disponibles dans les établissements d'enseignement et de recherche, les sociétés savantes, les Académies, etc. La multiplication des instances d'expertise créées pour la gestion de l'épidémie montre l'importance de limiter les discordances qui accroissent l'incertitude au lieu de la réduire.

Faire face aux crises du XXI^e siècle demande ainsi un effort d'anticipation, une réflexion organisationnelle et politique, une coopération entre les différents acteurs ainsi qu'une articulation entre le monde de la décision et celui de la science afin de bâtir des stratégies d'intervention performantes. Encourager la responsabilité individuelle pour limiter les sources de risques systémiques est une nécessité. Transformer nos modes de vie pour les rendre moins destructeurs de l'environnement en est une autre. Mais les organisations et les entreprises doivent également emprunter cette même voie à la fois pour prévenir les risques et mieux gérer les crises.

Références bibliographiques

BECK U. (2001), *La société du risque*, Paris, Aubier.
 CONSEIL D'ÉTAT (2021), « Étude annuelle : les états d'urgence, la démocratie sous contrainte ».

CONSEIL SCIENTIFIQUE COVID-19 (2022), « One health – Une seule santé. Santé humaine, animale, environnement. Les leçons de la crise », rapport du 8 février 2022, 24 pages.

DAB W. (2020), *Santé et environnement*, collection « Que sais-je », n°3771, 5^e édition, Paris, PUF/Humensis.

DAB W. (2021), « La gestion du risque sanitaire en France : le défi de l'incertitude », *Responsabilité et environnement – Annales des Mines*, n°104, octobre, pp. 55-59.

DAB W. (2017), « Gestion des crises sanitaires », *Techniques de l'ingénieur*, SE3810 V1, pp. 1-12.

DOOR J.-P. & BLANDIN M. C. (2010), « Mutation des virus et gestion des pandémies », rapport de l'OPECST, 256 pages.

DUPUY J.-P. (2004), *Pour un catastrophisme éclairé*, Paris, Seuil.

LAGADEC P. (1991), *La Gestion des crises – Outils de réflexion à l'usage des décideurs*, Paris, Ediscience, McGraw Hill.

MORIN E. (2012), « Pour une crisologie », *Communication*, n°91, pp. 135-152.

SETBON M. (2021), « Face au risque sanitaire : perceptions, émotions, décisions », Paris, Elsevier Masson.