

HORS-SÉRIES, JANVIER 2007

→ Actes du premier colloque Éthique & pandémie grippale Enjeux éthiques, défis démocratiques

13 octobre 2006, Faculté de médecine Paris-Sud 11

→ Espace éthique/AP-HP

→ Département de recherche en éthique, Université Paris-Sud 11

En partenariat avec l'Institut national des hautes études de sécurité, le Tribunal de grande instance de Paris, la Fédération hospitalière de France, la MGEN

Sommaire

► Pandémie grippale : éthique et démocratie

▷ p. 4

Jean-Claude Magendie

Président du Tribunal de grande instance de Paris

Une liberté individuelle en conflit avec la protection de tous

Un lien de confiance indispensable à l'exercice volontaire d'obligations réciproques

Le principe de proportionnalité

Le paradigme de *la patrie en danger* au risque d'un état d'exception permanent

Limites des atteintes à la liberté au strict nécessaire

► Penser les crises sanitaires comme des crises morales et politiques

▷ p. 12

Elisabeth G. Sledziewski

Philosophe, maître de conférences habilitée à diriger des recherches de science politique, Institut d'études politiques, Université Robert-Schuman, Strasbourg, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

La pandémie c'est la guerre

Les murailles de la démocratie sont invisibles

La conscience de sa vulnérabilité comme première stratégie de défense

L'éthique : agir au nom d'une conception générique de l'homme

L'impératif du respect de l'homme

►L'origine du plan de lutte français contre la pandémie grippale

▷p. 17

William Dab

Professeur titulaire de la chaire Hygiène et Sécurité, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

La difficulté de définir des priorités d'action à long terme

Discuter des choix et en rendre compte

Des questions éthiques exigeantes

►Pandémie grippale : niveaux et incidences de la perception du risque

▷p. 23

Émilio Mordini

Professeur de bioéthique, Université de Rome La Sapienza, Directeur du Centre science, société et citoyenneté

La pandémie grippale : une menace objective

Pourquoi le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) n'a pas eu lieu

Épidémies et action publique

L'urgence bioterroriste et ses usages

Médecine militaire et médecine de santé publique

Souveraineté et pouvoir

Fléaux réels, fléaux virtuels

►Quel mode de raisonnement est-il le mieux adapté aux crises majeures ?

▷p. 28

Patrick Lagadec

Directeur de recherche, École Polytechnique (www.patricklagadec.net), membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

L'irruption du chaotique et la question de l'inconcevable

Être en phase avec les défis de son temps

Le syndrome de la tétanisation

Des ruptures créatrices

Une exigence intellectuelle

Une exigence de leadership

Une exigence « d'empowerment »

Une exigence de préparation

Des réflexes à déconstruire

►Concevoir l'état d'exception en démocratie

▷p. 33

Ulysse Korolitski

Agrégé de philosophie, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

État d'exception et postures théoriques

Pourquoi le libéralisme fait-il l'erreur du monisme angélique ?

► L'état d'exception se justifie-t-il en droit ?

▷ p. 37

Benjamin Pitcho

Maître de conférences, laboratoire européen droit santé, Université Paris 8, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

L'impossible justification

La situation exceptionnelle dans l'édifice juridique français

Des états d'exception ou un état inhérent à la légalité

► Responsabilités à l'égard des pays émergents : choix d'orientation des recherches au regard d'urgence de santé publique

▷ p. 40

François Simondon

Membre du CCDE (Comité consultatif de déontologie et d'éthique) de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), directeur de l'unité de recherche 024 épidémiologie et prévention, IRD

Enjeux communs

Enjeux plus spécifiques aux pays pauvres

Valeurs de partage

► Les veilleurs de l'avant

▷ p. 45

Gérard Pardini

Chef du Département Intelligence Economique et Gestion de crises, Institut national des hautes études de sécurité, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

Préserver notre espace démocratique

Préparer la gestion de l'incertitude

►►► Prochains colloques ▼

II - accès aux soins et aux traitements, 15 février 2007, HEGP, AP-HP

III - Droits et devoirs des professionnels, 22 juin 2007

IV - Mobilisation de la société, 21 septembre 2007

► Pandémie grippale : éthique et démocratie

Jean-Claude Magendie

Président du Tribunal de grande instance de Paris

La possible survenance d'une pandémie grippale à plus ou moins longue échéance ne constitue pas, hélas, une hypothèse d'école. Nul ici n'a perdu de vue qu'un tel fléau survient plusieurs fois par siècle, même si l'on a déjà oublié les quelques trente mille décès liés aux complications de la dernière épidémie qui remonte, en France, à 1968...

La perspective redoutée d'une nouvelle catastrophe sanitaire est tellement prévisible qu'après avoir élaboré un plan de lutte contre la pandémie, l'on commence à y préparer nos concitoyens, en dépit du caractère inquiétant de cette perspective.

Selon Xavier Emmanuelli, qui connaît bien les lieux de vulnérabilité de notre société, « l'épidémie, c'est la guerre » ! Cet humaniste engagé nous décrit le processus qu'il imagine pour les longues semaines qui sépareront la déferlante de la phase de reflux, où l'on ferait le bilan du désastre humain mais aussi sociétal de l'épidémie. Il voit se côtoyer les héroïsmes spontanés, les attitudes de fuite par peur de la contagion, le tout sur fond de surenchère médiatique et de rumeurs. Les pharmacies, les urgences des hôpitaux se trouveront soumis à une pression considérable, la population tentant de se procurer à tout prix les traitements curatifs...

Monsieur Jean-Marie Le Guen, député de Paris, après avoir mené sa mission parlementaire d'information sur la grippe aviaire, ne dit pas autre chose lorsqu'il observe avec dans le quotidien *Libération* du 14 juin 2006 : « Si la pandémie arrive, cela se traduira par une dislocation de la vie sociale. »

Une liberté individuelle en conflit avec la protection de tous

Il paraît indispensable, à ce stade du processus, de rechercher des éléments de réponse à des questions cruciales - j'allais dire « vitales » - qui se posent en pareil contexte :

- en cas de pandémie, qui aura droit aux premiers vaccins, aux lits de réanimation ?
- pratiquement, faudra-t-il donner la priorité au maximum de vies sauvées, d'années de vie, ou encore d'années de vie de qualité ?
- faudra-t-il privilégier les bien portants, les plus jeunes ?

La réponse à ces questions, comme à tant d'autres, apparaît redoutable au regard des enjeux. En certains cas, en effet, décider d'une hospitalisation en réanimation reviendra à rien moins qu'à choisir entre la vie et la mort d'une personne...

C'est ici que le juge, gardien constitutionnel des libertés, se trouve interpellé. Bien des formes de discriminations apparaissent en effet effroyables dans le traitement d'une pandémie, à chacune des phases du plan de lutte, qu'il s'agisse de

l'organisation, de l'alerte, de la surveillance, de la prise en charge des patients, des mesures de prévention, de l'information et de la communication. Et, à supposer qu'il soit possible d'échapper au pire - ce que nous espérons tous - grâce à une préparation efficace au fléau, la pandémie n'entraînera-t-elle pas inéluctablement, au nom de la protection collective, une restriction des libertés individuelles ?

Portalis, l'un des rédacteurs du Code civil, n'avait-il pas déjà tout compris lorsqu'il écrivait : « La liberté n'est et ne peut être que l'effet d'une sage composition entre les volontés particulières, les pouvoirs individuels et la sûreté commune » [1] ?

L'inévitable atteinte aux libertés peut alors se décliner sous des formes différentes :

- mise en quarantaine ;
- limitation des déplacements ;
- contrôle aux frontières ;
- suppression de réunions publiques, de concerts et de festivités diverses, de représentations ;
- obligation de soins des professionnels, etc.

Toutes situations contraires aux libertés fondamentales auxquelles nous croyons et que nous autres magistrats avons reçu pour mission de protéger et de servir.

Toutes les restrictions apportées la liberté d'aller et de venir ne peuvent être édictées qu'en considération d'autres impératifs de même importance, autrement dit lorsqu'il s'agit de privilégier la protection d'autres libertés et le maintien de l'ordre public. C'est cette dernière priorité qui, seule, pourrait justifier qu'en cas de pandémie, des limites soient apportées à la liberté d'aller et de venir, principe d'ordre constitutionnel, faut-il le rappeler ?

L'une des particularités de l'ordre public réside dans la variabilité de ses exigences. Lorsque les pouvoirs législatif et exécutif y ont intégré les contraintes juridiques et politiques souhaitées, le dispositif se trouve placé sous le contrôle du juge, dont je dirai un mot tout à l'heure.

En cas de pandémie, différents choix de société peuvent être envisagés après concertation entre les acteurs compétents - vous en débattrez sans doute. Mais, quelles que soient les décisions prises, c'est l'éthique qui doit commander les orientations politiques et médicales. C'est la raison pour laquelle, face aux risques sanitaires encourus, il apparaît prudent et responsable de réfléchir « à froid » aux questions d'ordre éthique qui se poseront nécessairement en cas d'actualisation du risque. Seule une démarche de cet ordre apparaît susceptible d'éviter à ceux qui sont en charge de ces savants dosages entre les différents intérêts en présence de ne pas se fourvoyer. Mieux notre pays y sera préparé, moindre sera le fléau car plus pertinentes seront les réponses apportées à l'appréhension du phénomène.

Un lien de confiance indispensable à l'exercice volontaire d'obligations réciproques

Tout en reconnaissant l'intérêt d'un plan gouvernemental de lutte contre la pandémie que de nombreux États voisins nous envient, Emmanuel Hirsch

s'interrogeait, le 15 septembre 2006 [2], dans les termes suivants : « A-t-on, dans l'urgence et par souci d'efficacité, renoncé à considérer utile de consulter et de mobiliser au-delà du cénacle des spécialistes ? Les mesures préconisées tiennent-elles compte de la complexité des réalités sociales, sont-elles en capacité de produire des réponses adaptées, cohérentes, justes, acceptables ? Selon quels principes, dans quelles conditions et en bénéficiant de quels soutiens les professionnels exerceront-ils leurs missions ? Comment apprécier le niveau de préparation d'une société face à un risque global mais imprécis, qu'apparemment seules des mesures techniques d'anticipation et de prévention semblent susceptibles d'atténuer ? [...] Des notions comme éthique, dignité, droits de l'homme, déontologie, ne sont pas même mentionnés de manière explicite dans le plan gouvernemental ! »

Les termes de notre débat se trouvent ainsi magistralement posés.

A cet égard, je partage totalement le souci d'Emmanuel Hirsch d'associer les citoyens à la réflexion entreprise sur la pandémie grippale, aux enjeux de société qu'elle représente, aux conséquences et répercussions qu'entraînera l'exécution du plan gouvernemental sur le quotidien des femmes et des hommes qui vivent dans ce pays.

Avant que la panique collective ne s'empare de la population, lui ôtant toute capacité réflexive et compromettant irrémédiablement l'exécution des mesures envisagées, il apparaît en effet essentiel que les choix opérés par les pouvoirs publics soient expliqués - et, si possible, compris - dans le souci de recueillir l'adhésion sur leur pertinence.

L'histoire douloureuse des épidémies nous en fournit l'implacable enseignement. Le Docteur Ellenberg nous rappelle, à titre d'exemple, ce qui s'est passé à Marseille en 1720 : lors d'une épidémie de peste, la population refusa les mesures anti-contagion qui lui étaient proposées, tout simplement parce qu'elle ne croyait pas au caractère contagieux du fléau.

Ce travail de pédagogie est indispensable ; chacun, ici, en a une conscience suraiguë. C'est dans cet esprit qu'Emmanuel Hirsch préconise, de manière convaincante, l'intérêt essentiel d'une « concertation de proximité sollicitant d'autres intelligences et sensibilités » que la seule consultation des experts. Il en appelle à « des états généraux qui permettent d'affirmer publiquement les valeurs démocratiques qui doivent inspirer nos décisions en situation de pandémie. C'est ainsi, notamment, que s'établira au sein de la société, ce "lien de confiance" indispensable à l'exercice volontaire d'obligations réciproques ».

Il n'appartient pas au président du tribunal de Paris de se prononcer sur la pertinence des choix susceptibles d'être opérés au plus haut niveau de l'État. Pas davantage, comme le dira cet après-midi Madame Elisabeth Sledziewski, il n'est question d'ajouter « un supplément d'âme au traitement pragmatique du risque », où prévalent déjà pertinence technique, rigueur gestionnaire et efficacité administrative. Il s'agit bien plutôt, pour le juriste, d'envisager la question sous l'angle des enjeux éthiques de ce problème de

société qui touche de si près aux libertés individuelles et à la démocratie sanitaire, ce qui signifie placer l'homme au cœur du dispositif.

Le principe de proportionnalité

Le juge, gardien des libertés, ne doit-il pas s'interroger en permanence sur les enjeux éthiques des conflits qu'il lui est demandé de trancher ? Ne doit-il pas veiller à ce que l'état d'urgence fasse de manière aussi limitée que possible place à l'état d'exception ? Le maintien de la légalité n'est-il pas l'unique rempart d'une démocratie digne de ce nom contre tous les excès ? Cet objectif constitue, en lui-même, un défi démocratique...

Le juge est dans son rôle, il remplit pleinement son office lorsqu'il se pose cette question : comment préserver le juste et difficile équilibre entre la protection de la santé de la population et le respect de la personne ? En cas de pandémie, il lui revient - dans l'après-coup - d'évaluer la pertinence des choix opérés. Toutefois, dans la perspective préventive qui est fort heureusement la nôtre aujourd'hui, il peut déjà participer à la réflexion commune.

Ainsi, les questions suivantes doivent l'interpeller :

- serait-il choquant de considérer comme prioritaires les populations de soignants, qui doivent pouvoir rester en bonne santé pour accomplir leur mission, faute de quoi la maladie se propagera plus rapidement ?
- serait-il équitable que les populations à risque - souvent les personnes les plus vulnérables - soient méprisées au profit de ceux qui ont les moyens de se protéger et, éventuellement, de se soigner ?
- l'autorité judiciaire sera-t-elle écartée au profit des décisions du pouvoir exécutif pour rendre plus efficace le dispositif de lutte contre la pandémie au détriment du respect des libertés publiques ?
- comment prévenir sans exclure ?

Et comme nous sommes tous comptables des deniers publics, le juge n'est pas davantage que les autres professionnels dispensé d'envisager le rapport entre l'intérêt d'une mesure et son coût, puisque la logique budgétaire doit aussi être prise en compte, même si la vie d'une personne... n'a pas de prix.

Le maître mot, au regard de notre questionnement, est bien, pour le juge, celui de « proportionnalité ». Pour tout juriste, le principe de proportionnalité, qui fait partie de notre culture commune, commande de respecter l'équilibre des intérêts en présence. Cette exigence figure en bonne place au rang des outils éthiques mis à la disposition du juge. Elle trouve sa place comme instrument de mesure pour lui permettre de *peser* les intérêts en présence et ainsi, de rendre une décision juste, fiable et équitable.

La philosophie du contrôle de proportionnalité réside dans le contrôle de la cohérence interne d'un acte entre les moyens employés, la mesure prise et la finalité poursuivie. Le principe de proportionnalité doit guider tous nos choix éthiques, dès lors qu'il est question de sélectionner, de prioriser, et - disons-le franchement - d'exclure.

Nos critères de choix doivent faire l'objet, sinon d'un consensus général, du moins d'un débat ouvert et éclairé. Nous en sommes tous convaincus : les grandes crises entraînent une perte de confiance qui met directement en cause la légitimité des autorités en charge des décisions les plus graves. Leurs décisions deviennent alors parfaitement inapplicables [3].

Le paradigme de *la patrie en danger* au risque d'un état d'exception permanent

La question de la pandémie me paraît avoir un rapport étroit avec celle, tout aussi terrifiante, du terrorisme, fléau ressenti dans les démocraties occidentales comme une attaque directe contre les valeurs fondamentales des droits de l'homme et contre l'État de droit.

Elisabeth Sledziewski ne devrait pas me démentir, elle qui a si bien su tirer les leçons de la lecture de *La Guerre du Péloponnèse* de Thucydide, relatant la peste d'Athènes, comme de *La Cité de Dieu* de saint Augustin tirant les leçons du sac de Rome par les Goths.

Voici ce qu'elle écrit : « Dans la problématique de la pandémie, la logique commune de l'éthique et de la démocratie conseille de penser la menace grippale selon le paradigme historique de la patrie en danger. Intégrer le parti pris éthique à une politique de prévention, c'est mobiliser les citoyens pour la défense d'une cité dont le salut garantit la reconnaissance de leur humanité et de leurs droits. Réciproquement, ce parti éthique est le seul qui permette de penser que la mise en danger de la cité est l'affaire personnelle de tous les citoyens. Sans cette relation intime, inscrite au cœur du pacte social, entre la responsabilité de chacun et le salut commun, la logique du désastre ne peut être contrée, même par le talent et les efforts des décideurs. »

La lutte antiterroriste ne s'inspire-t-elle pas des mêmes exigences ? Ne vise-t-elle pas les mêmes impératifs ? Et pourtant, la lutte antiterroriste prend des formes différentes selon les climats. *Vérité en-deçà des Pyrénées ; erreur au-delà*. Prenons l'exemple du traitement fait par les États-Unis d'Amérique des attentats du 11 septembre 2001. Ces événements tragiques ont permis de montrer qu'au nom de la lutte contre le terrorisme, une administration nationale peut limiter les libertés civiles et réduire considérablement les garanties contre les atteintes aux droits fondamentaux.

Le Président des États-Unis a alors pris des mesures qui aboutissent à l'état d'exception permanent qui devient la règle, la suppression de la différence entre la guerre et la paix, entre l'intérieur et l'extérieur, entre la norme et l'exception [4]. Déjà, on s'en souvient, Lincoln avait suspendu l'*habeas corpus* pendant la guerre de Sécession, et le Président Roosevelt fait interner tous les Américains d'origine japonaise après l'attaque de Pearl Harbour.

Il est vrai que la radicalisation islamiste a acquis une dimension planétaire, rendant la lutte contre le terrorisme plus difficile que jamais. Pourtant, en agissant de la sorte, n'arrive-t-on pas inéluctablement au mépris le plus absolu des règles du droit international et des droits fondamentaux les plus élémentaires, à la suspension permanente du droit ? L'état d'exception se présente alors comme la

forme légale de ce qui ne peut avoir... de forme légale [5]. Comme un espace anémique dans lequel l'enjeu est une force de loi sans loi. Ce qu'un magistrat britannique [6] a appelé « le trou noir de Guantanamo » en constitue l'illustration caricaturale.

limiter les atteintes à la liberté au strict nécessaire

À l'opposé des dérives autoritaires des États qui considèrent qu'en temps de guerre, il est légitime que la justice n'interfère pas dans les décisions de l'exécutif, la France, quant à elle, a fait le pari d'écarter le recours à la notion d'état d'exception. Elle a en effet choisi de respecter les droits de l'homme, sans évacuer ni le droit, ni le juge, seuls garants des valeurs de la démocratie. Ce choix a permis à la justice française d'obtenir de vrais succès et de juguler à temps des entreprises porteuses de périls majeurs. Il a placé notre pays en parfait accord avec les préconisations émises par le Conseil de l'Europe en matière de lutte contre le terrorisme et de respect des droits de l'homme [7]. N'est-ce pas, en effet, dans les situations de crises telles que celles qui résultent d'actes terroristes que nous devons justement rester vigilants pour ne pas bafouer les droits de l'homme ?

Cette exigence a été clairement rappelée par Kofi Annan, le 22 septembre 2003, en conclusion de la conférence « Combattre le terrorisme pour l'humanité » : « Nous ne devons jamais, dans notre combat contre les terroristes, nous abaisser à les imiter. [...] Des actes illégaux et injustifiables commis par des États ne sont pas seulement illégaux et injustifiables. Ils sont aussi susceptibles d'être exploités par les terroristes, qu'ils aideront à recruter des adeptes et à nourrir le climat de violence qui fait leur jeu. C'est pour ces raisons et pour bien d'autres encore que j'estime que les droits de l'homme ne peuvent être sacrifiés au profit de la lutte contre le terrorisme. [...] Le profond respect pour la dignité de chaque individu est une de nos armes les plus puissantes pour combattre le terrorisme. Transiger sur les droits de l'homme reviendrait à donner aux terroristes une victoire qu'ils ne peuvent obtenir eux-mêmes. La promotion et la défense des droits de l'homme, ainsi que le respect le plus strict du droit international humanitaire, doivent donc être les piliers de la lutte antiterroriste. »

C'est déjà ce message qu'avait délivré, dès l'été 2002, le secrétaire général du Conseil de l'Europe [8], qui avait élaboré des lignes directrices visant précisément à aider les États à trouver un difficile équilibre entre la règle et l'exception, entre le consentement et la contrainte, la transparence et le secret, la légitimité et l'efficacité, entre le droit et le mépris des normes.

Pour autant, ce serait faire preuve d'angélisme que d'appliquer en tous points la procédure pénale de droit commun à des agissements terroristes. Le caractère dérogatoire de certaines règles du droit français en matière de lutte contre le terrorisme doit à cet égard être défendu. Il apparaît d'autant plus justifié qu'aucun des textes qui trouvent à s'appliquer en cette matière ne contredit les instruments internationaux de protection des droits de l'homme : en France, une personne accusée d'activités terroristes a droit - comme toute autre - à ce que sa cause soit entendue équitablement, dans un délai raisonnable, par une juridiction indépendante, impartiale et établie par la loi. La primauté de la justice, le

triomphe de l'État de droit sont, à mes yeux, l'instrument pertinent par lequel la démocratie affirme sa supériorité morale sur ceux qui veulent l'abattre.

Il convient donc de veiller, on l'aura compris, à limiter les atteintes à la liberté à ce qui est strictement utile. À travers les choix opérés en matière d'antiterrorisme, on perçoit aussi l'intérêt qu'il y a pour une société à être aussi consensuelle que possible pour gérer les crises les plus graves. Il paraît important que les citoyens se sentent associés aux grandes options « politiques » qui les concernent directement.

Comme le suggère Patrick Lagadec, « nous ressentons bien qu'il est important d'ouvrir des espaces de réflexion secondaires au cas où nos plans, comme le plan XVII de Joffre en août 1914, se révélerait un peu moins performant que prévu... [9] »

Benjamin Pitcho déplore quant à lui qu'il ait fallu attendre la finalisation de la préparation du Plan pour y introduire une dimension éthique. Il plaide en faveur d'une communication sur les justifications éthiques du plan gouvernemental. Il considère, à juste titre, que le plan gouvernemental doit impérativement intégrer une communication relative aux valeurs éthiques essentielles à son acceptation, à son effectivité et à sa qualité [10].

Ces états généraux, qu'Emmanuel Hirsch appelait de ses vœux, ne sommes-nous pas, à la faveur de débats d'une grande richesse, en train de les préparer très directement, dès lors que nous avons le courage de poser les questions les plus cruciales, afin qu'un large débat puisse ensuite s'instaurer, qui permettra d'enrichir la réflexion déjà engagée ? Nourrissant le débat public sur la pandémie grippale, il contribuera à l'humaniser et à nous familiariser à des problèmes de société qu'il est préférable pour chacun de regarder en face, afin de nous éviter de sombrer dans la peur, attitude la plus néfaste au traitement de toute pandémie.

Je nous souhaite de découvrir comment, pour reprendre l'image évocatrice utilisée par Patrick Lagadec [11], « crever cette bulle protectrice qui assure la double fausse protection des décideurs et des citoyens ». Sachons quitter « nos jardins à la française, avec leurs risques bien domestiqués, pour les terrains impensables de l'ignorance et du chaotique » [12]. C'est là que nous trouverons la force et l'intelligence de cœur et d'esprit nécessaires à l'action. ■

Références :

[1] Opinion de Portalis sur la résolution relative au décret du 3 brumaire. Cf. Marceau Long et Jean-Claude Monier, in : « Portalis, L'esprit de justice », Ed. Michalon, Paris, 1997, p. 96.

[2] Cf. *Libération* du 15 septembre 2006. Rebonds.

[3] Cf. sur ce point Jean-Michel Guibert, « Cadre de cohérence éthique du plan pandémie grippale d'ELF », in : *Pandémiques, pandémies, éthique, société*, n° 1, octobre 2006, p. 52 et s.

[4] Ce que Walter Benjamin, cité par Pierre Hassner, avait prévu. Cf. : *Le Monde*, 23 juin 2003.

[5] Le philosophe italien Giorgio Agamben l'a magistralement expliqué *in* : *L'État d'exception, Homo Sacer II*, coll. L'ordre philosophique, Éd. Du Seuil, juin 2003.

[6] Lord Johan Steyn, cité par Augusta Conchiglia, « Les droits humains bafoués dans le trou noir de Guantanamo », *in* : *Le Monde diplomatique*, avril 2004, pp 1, 20 et 23.

[7] Cf. « Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme », adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002, lors de la 804^e réunion des délégués des ministres, Direction générale des droits de l'homme, janvier 2003.

[8] « L'État doit se servir de tout son arsenal juridique pour réprimer et prévenir les activités terroristes, mais il ne peut pas prendre n'importe quelle mesure qui saperait ces mêmes valeurs fondamentales qu'il entend protéger. Si un État agissait de la sorte, il tomberait dans le piège que le terrorisme tend à la démocratie et à l'État de droit. » *Op. cit.*, introduction de Monsieur Walther Schwitter.

[9] Lagadec P., « Pandémie grippale et réflexion éthique. Quelles exigences pour un pilotage à la hauteur des enjeux ? », *in* : *Pandémiques, pandémies, éthique, société*, n° 1, octobre 2006, p. 14.

[10] Pitcho B., *in* : *Pandémiques, pandémies, éthique, société*, n° 1, octobre 2006, p. 18.

[11] Lagadec P., *art. préc.*, p. 15.

[12] *Ibid.*

► Penser les crises sanitaires comme des crises morales et politiques

Elisabeth G. Sledziewski

Philosophe, maître de conférences habilitée à diriger des recherches de science politique, Institut d'études politiques, Université Robert-Schuman, Strasbourg, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

La pandémie c'est la guerre

Pour le philosophe ou le politiste, la pandémie grippale constitue un objet inhabituel. En revanche, la notion de crise lui est très familière. Toutes les crises ne sont pas d'ordre sanitaire. L'histoire est remplie d'événements qui ont causé la perte de cités entières. Les philosophes ont coutume de souligner que la vocation d'une crise est de mettre en lumière les faiblesses d'une cité. Elle lève le voile sur ses insuffisances. Certains spécialistes pointent à la fois les conséquences de l'impréparation et la mise en échec des plans de prévention les mieux conçus. Il suffit parfois d'un grain de sable ou tout simplement d'une confiance excessive dans l'expérience acquise pour générer une catastrophe de grande ampleur.

Le philosophe est interpellé lorsque le fiasco tourne à l'ubuesque. Nous avons tous appris dans les manuels d'histoire les conséquences du port des pantalons couleur garance au début de la Grande Guerre. Il arrive aussi que nos défenses soient inopérantes, sur un plan militaire, technologique ou immunitaire. Comme la Ligne Maginot, elles ne sont d'aucun recours. En l'occurrence, nos défenses éthiques - éthico-politiques dirons-nous - ne sont pas moins essentielles que les autres. Il peut en effet arriver que les hommes soient totalement démunis face aux maux qui les frappent, qu'ils soient dépassés par le cours des événements. Toutefois, la réponse prend forme dans l'attitude morale adoptée. Certains discours d'évaluation de l'impuissance sont déjà forts d'une certaine puissance, d'emblée opposable à la fatalité.

Oui, « La pandémie c'est la guerre », car ce qui est en jeu ici n'est pas seulement d'ordre sanitaire, démographique ou économique, mais d'essence politique : c'est bien la vie ou la mort de la cité.

Cette pandémie, dès lors, m'interpelle. Pas comme sage ou comme bas bleu de service, à qui reviendrait le soin d'agrémenter de quelques maximes bien senties et autres références classiques la contribution des experts. Mais comme philosophe-politiste qui pressent là l'éventualité d'une épreuve radicale pour la société démocratique, ses principes, sa viabilité historique donc, et son sens.

Les murailles de la démocratie sont invisibles

La notion de cité inclut celle de danger. En effet, faire cité, depuis la nuit des temps, revient à s'entourer de murailles pour se protéger d'un environnement hostile. C'est

encore délimiter une frontière entre l'intérieur et l'extérieur d'un espace consacré par le pacte social, quelle qu'en soit la forme. Ce faisant, la cité s'entoure d'un dispositif aussi symbolique qu'architectural - murailles de mots et murailles de pierres - dans le but d'envoyer des signaux forts, pour reprendre une expression chère à nos journalistes, tant *ad intra* qu'*ad extra*. Il s'agit non seulement de signifier aux habitants où ils se trouvent et à quelle communauté solidaire ils appartiennent, mais encore d'interdire aux horsains le bénéfice de cette appartenance. En ce sens, édifier des murailles, c'est qualifier des citoyens.

La cité démocratique tend toutefois à rendre ses murailles invisibles. Paradoxalement, car elle a une conscience aiguë de son historicité et donc de sa fragilité historique, la communauté démocratique répugne à s'entourer de murs. Elle s'entend mieux à construire des ponts qu'à construire des murs - pour reprendre une célèbre formule d'Isaac Newton.

La cité libre peut ainsi entreprendre d'abattre des murailles, au nom d'un principe social supérieur... Ce peut n'être, il est vrai, que le remplacement d'un ouvrage militaire par une barrière fiscale, ou par un mur de séparation des classes - je songe à Paris renonçant à ses « fortifs » dans l'atmosphère crépusculaire de l'entre-deux-guerres, où le petit peuple inquiet de la capitale chante avec Fréhel « que sont devenues les fortifications ? », car pour lui, la cité qui le repousse n'est plus le lieu du pacte social.

La démocratie remplace volontiers les barrières physiques par d'autres types de défense, intériorisés mais non moins lisibles par tous. Il s'agit de défenses morales, érigées contre un ennemi qui ne porte pas forcément un uniforme étranger, mais qui peut tout aussi bien s'appeler défiance, anarchie, aliénation. Les citoyens font partie d'un corps politique souverain dont la conscience collective doit rester suffisamment forte pour lui donner des raisons de s'engager dans des entreprises communes. L'essentiel n'est plus alors de se blottir dans une forteresse, mais d'adhérer à un même projet et d'en mesurer ensemble la validité. La démocratie s'appuie sur des murailles et des fondations vivantes, vouées à se régénérer en permanence sous peine de dissolution du pacte social.

La conscience de sa vulnérabilité comme première stratégie de défense

La démocratie constitue le régime politique vulnérable par excellence. Vulnérable, et qui plus est narcissique, hypocondriaque, toujours encline à s'inquiéter de son sort. À peine instaurée, elle débat sans fin de ses maux, de son équilibre menacé, de sa refondation nécessaire, en vue de laquelle les citoyens s'affairent sur l'Agora ou sur le Forum. En ce sens, le régime démocratique en appelle continûment à la conscience de ses co-contractants. Le rappel des dangers qu'encourt la cité est inscrit dans la trame même de son développement, où il est fait constamment référence à la bonne volonté des citoyens, à la *philia* chère à Aristote. Il s'agit-là d'un sentiment actif d'appartenance au corps social, que je crois inadéquat de traduire par « amitié ». S'il est permis d'user ici d'un langage contemporain, je suggérerais plutôt d'entendre la *philia* au sens de « solidarité ». Elle consiste en la volonté d'agir pour le bien commun et en une bienveillance de principe à l'égard des membres de la cité.

Puisque la démocratie a pour vocation d'être en alerte perpétuelle et à d'assumer sa

vulnérabilité, c'est qu'elle a partie liée avec l'éthique. En effet, tous doivent s'interroger et obéir à une injonction permanente de questionnement sur le cours des choses. Cette « métaphysique de tous les jours » commande aux citoyens d'actualiser les valeurs collectives. Si les crises, en survenant, peuvent laisser la cité démunie, elles trouvent souvent un début de réponse dans le fait que ses citoyens délibèrent en permanence pour faire vivre leurs valeurs.

Un acte terroriste, un virus peuvent ainsi frapper une communauté démocratique. Au-delà de toutes les circonstances et urgences particulières, cette dernière aspire à faire vivre une idée qu'elle se fait de l'humanité. Or, réfléchir sur les idées et les valeurs immuables constitutives d'une certaine humanité est la tâche de l'éthique. Celle-ci confronte en permanence l'action au service de la cité et les principes dont elle se réclame.

L'éthique : agir au nom d'une conception générique de l'homme

Mon propos s'inscrit dans une très vieille exigence philosophique : affirmer que la cause de l'homme dépasse la cause des hommes vivant et agissant dans l'ici-maintenant. Selon ce postulat, il existe toujours quelque chose de supérieur aux intérêts individuels et aux bénéfices particuliers liés aux circonstances. Lorsque Platon théorisait l'immortalité de l'âme, il renvoyait à cette idée de l'homme au-delà de l'humain, en parlant d'elle comme d'un « beau risque à courir ». En effet, il y a un risque pour les décideurs à lever la tête du guidon de la logique de l'efficacité et du calcul coût-avantage pour intégrer un paramètre hétérogène, transcendant au champ déjà si complexe de la gestion pragmatique des choses, en l'occurrence cette idée supérieure de l'humain. Ceux qui sont en charge de la cité ont pourtant besoin de cette transcendance, ils doivent s'y référer sous peine de se réifier, c'est-à-dire de perdre le fil du sens, qui seul permet de coudre ensemble les multiples paramètres décisionnels. Le rôle de l'éthique consiste à démontrer l'intérêt de courir ce risque.

L'approche éthique des menaces dirigées contre la cité les identifie, même dans l'urgence, comme des menaces contre l'homme en général. Courir le risque éthique, c'est enjoindre aux décideurs de se placer sur ce plan alors qu'il y a manifestement des problèmes plus pressés à régler. Cette injonction serait indécente s'il n'y allait que d'un supplément d'âme. Elle n'est supportable que parce qu'elle renvoie à quelque chose de plus grave, de plus fort : la mise en échec de la barbarie, la préservation du caractère humain de la cité.

Face aux périls sanitaires, la démocratie ne peut se dispenser d'adopter un parti éthique qui consiste à mettre l'homme au centre de toutes décisions et à défendre son humanité. Le point de vue éthique place en exergue la dignité de ceux dont on prétend prendre soin. L'éthique installe l'absolu anthropocentré au cœur des affaires de la cité.

L'impératif du respect de l'homme

Dans certaines sociétés, des postulats métaphysiques ou religieux ont force de loi. La démocratie, quant à elle, s'inscrit dans la perspective d'une religion de l'humain, quelles qu'en soient les formes liturgiques et culturelles spécifiques. À cet égard, et

dussé-je choquer, j'aimerais rapprocher la démocratie des systèmes non démocratiques qui, sur des bases religieuses, insistent eux aussi sur l'indisponibilité de l'humain. L'humain n'est pas disponible, au sens où il ne s'adapte pas à l'usage que l'on veut en faire, comme une propriété soumise à la règle de l'*usus et abusus*. Je fais référence ici à l'impératif catégorique énoncé par Kant dans la deuxième section des *Fondements la Métaphysique des Mœurs* (1785) :

- « Agis de façon telle que tu traites l'humanité, aussi bien dans ta personne que dans tout autre, toujours en même temps comme fin, et jamais simplement comme moyen » ;
- « Agis selon la maxime qui peut en même temps se transformer en loi universelle » ;
- « Agis selon des maximes qui puissent en même temps se prendre elles-mêmes pour objet comme lois universelles de la nature. »

Dans notre société hyperindividualiste et hédoniste, l'autonomie du sujet peut être comprise au contraire comme un « moi d'abord », comme un « si je veux, quand je veux », revendication séduisante et réputée progressiste. Cependant, si l'on y prend garde, l'auto-fondation du sujet vire à la barbarie lorsque celui-ci prétend organiser le monde à sa guise. Cette perversion correspond alors exactement à ce que les nazis ont appelé le « triomphe de la volonté », et qui autorise le sujet autofondé – dans ce cas, sujet racial collectif et non sujet individuel – à décider de l'humanité ou de la non-humanité d'autrui. On se situe ici à l'exact opposé d'une démarche éthique, dans une logique de la force, où les critères fondant l'action ne sont reconnus valides que lorsqu'on dispose des moyens de les imposer.

Le discours éthique referme cet abîme ; il protège le sujet de son propre vertige en lui enjoignant de reconnaître qu'il y a de l'indisponible absolu, un socle d'humanité à *partir* duquel seulement (et pas en deçà duquel) il sera possible de produire du sens.

Il importe de relever qu'en situation extrême, il existe un fort risque de recours à ce schéma d'autoproduction et d'auto-validation des normes, tant de la part du groupe que de la part des individus. Lorsque la cité est menacée, il est donc salutaire de percevoir la crise non pas du seul point de vue des hommes à sauver *hic et nunc*, mais de l'humanité en général. Le point de vue éthique n'est autre que celui de l'humanité sur elle-même, en quête de son propre salut. Il s'agit de prendre soin des citoyens en tant qu'hommes, et pas seulement en tant que ressortissants de la cité. En ce sens, l'éthique se déploie dans l'au-delà du politique. Parce qu'il y a urgence, elle convie les membres de la cité au partage d'une humanité commune, moyen sûr de décliner sa propre humanité.

Je clôturerai mon propos en faisant référence à l'œuvre de Hans Jonas, *Le Principe Responsabilité*, si importante pour nous qui cherchons à articuler l'efficacité sanitaire et l'éthique. Il est urgent, selon Jonas, d'adapter l'impératif catégorique au nouveau type de l'agir humain. Sa maxime pourrait notamment se formuler ainsi : « agis de façon à ce que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre. » Dans cette perspective, nul n'a le droit de compromettre l'être des générations futures au nom de l'être des générations actuelles. En vertu du principe de responsabilité, « nous avons bien le droit de risquer notre propre vie, mais pas celle de l'humanité ».

Une catastrophe sanitaire est à la fois une épreuve morale et un accident politique.

C'est du reste sous ce double aspect que Thucydide, au livre II de *La Guerre du Péloponnèse*, décrit la peste qui a frappé Athènes en 430 et l'a mise en crise globale. Cet épisode a préfiguré, un quart de siècle à l'avance, la ruine de la cité et de ses institutions démocratiques au profit de Sparte, la victoire du système oligarchique, l'affaiblissement général des valeurs. ■

► L'origine du plan de lutte français contre la pandémie grippale

William Dab

Professeur titulaire de la chaire Hygiène et Sécurité, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

La difficulté de définir des priorités d'action à long terme

Quand, en août 2003, j'ai pris la tête de la Direction Générale de la Santé, il nous appartenait, entre autres tâches, de rédiger la première version du plan de lutte contre la pandémie virale. Chacun sait qu'à cette période, la France sortait d'une catastrophe sanitaire de grande ampleur, puisqu'un excès de mortalité de 15 000 personnes avait été enregistré à la suite d'un épisode caniculaire. Un tel phénomène pouvait apparaître comme impensable dans notre pays. Nul n'avait prédit son ampleur. Il n'existait aucune procédure formalisée de gestion des conséquences d'une vague de chaleur ou d'autres phénomènes totalement hors normes. Dans ce contexte, il y avait une hypersensibilité à tout ce qui se rapportait à la santé.

Lorsque j'ai pris mes fonctions, je connaissais les forces et les faiblesses de la DGS. Je savais que les impératifs du quotidien seraient prégnants. Je me souviens d'avoir passé presque trois semaines à m'enquérir de la capture d'un chien enragé importé du Maroc, lequel avait mordu quelques 110 personnes... Heureusement, personne n'est mort de la rage au pays de Pasteur, mais ce fut au prix d'une mobilisation non seulement locale mais aussi nationale. Malgré la pesanteur de tels « objectifs de court terme », il convenait avant tout de prendre toute la mesure des conséquences de l'épisode caniculaire tout en préparant les débats parlementaires sur la loi relative à la politique de santé publique.

La préparation aux urgences de santé publique est l'un des axes essentiels sur lequel il convient de travailler de façon durable. La collectivité doit se préparer à certains événements du mieux qu'elle le peut. Pour avoir beaucoup travaillé sur l'épidémiologie de la grippe, je savais qu'une pandémie due à un virus mutant représentait l'une des plus graves menaces de santé publique planant sur la population.

La nécessité de lancer une préparation organisée et de grande ampleur était loin d'être largement ressentie au sein de l'appareil d'État. Le ministre de la Santé de l'époque, l'Institut de veille sanitaire et le conseiller du Premier ministre ont joué ici un rôle clé s'agissant de savoir s'il revenait bien à l'État d'intervenir dans ce domaine. Après tout, les services d'urgence - en particulier le SAMU - n'étaient-ils pas compétents pour gérer les urgences ? Mais une éventuelle pandémie grippale ne manquerait pas d'affecter le système de soins dans son ensemble, et ce de manière vraisemblablement dramatique. Pour convaincre l'État de s'engager dans la prévention du risque pandémique, la publication des deux rapports parlementaires rédigés à la suite de la canicule ont permis une large prise de conscience. Ils soulignaient que la Direction Générale de la Santé ne disposait pas des moyens nécessaires pour faire face à un désastre de l'ampleur d'une canicule

ou d'une pandémie grippale. Les élus de la Nation l'ont explicitement reconnu et ont recommandé d'engager l'État, et plus particulièrement la DGS, dans la préparation d'urgences potentielles majeures de santé publique.

La préparation de la version initiale du plan de lutte contre une pandémie grippale a donc été conduite de pair avec les services du Secrétariat général pour la défense nationale et ceux de la sécurité civile. Mais à cette époque, l'essentiel de ce plan fut classé « confidentiel défense ». Certes, nous n'en sommes plus là, mais il convient de garder à l'esprit ce trait initial sur lequel je reviendrai.

En pareille matière, j'ai considéré que les considérations opérationnelles devaient primer. Il n'est pas possible en effet de confronter d'emblée les grandes options éthiques et de privilégier le « pourquoi » au détriment du « comment » : une réflexion éthique doit se nourrir de la connaissance de la réalité. Pour cela, des ressources doivent être mobilisables. Or, pour initier la préparation de la collectivité contre un certain nombre de périls majeurs comme la menace de pandémie grippale - mais aussi contre les menaces bioterroristes de toutes sortes -, je pouvais compter les agents dont je disposais sur les doigts d'une main (pour ne prendre que le cas de la grippe, je ne disposais au départ que d'une personne dédiée) !

J'ai donc été contraint de prendre des mesures de gestion assez lourdes et inédites, en déchargeant un sous-directeur de ses fonctions pour l'affecter à la préparation du plan de lutte contre la pandémie grippale. Comme il est impossible de recruter simplement dans la fonction publique, j'ai pu obtenir le soutien de deux personnes très compétentes détachées de l'Inspection générale des affaires sociales (ce qui fait donc tout au plus trois personnes et demie affectées à cette tâche...). Nous avons néanmoins réussi à inscrire ce sujet sur l'agenda interministériel et à obtenir un engagement fort du chef du gouvernement.

On peut concevoir deux manières de procéder. J'ai choisi de conduire l'action suivant une logique de moyens, plutôt que de principes. Il s'agit là, sans nul doute, d'un choix très lourd de conséquences. Heureusement, le virus H5N1 ne s'est pas disséminé rapidement sous forme pandémique. Il nous a laissé le temps de dégager des lignes budgétaires pour constituer des stocks de médicaments antiviraux et lancer l'effort de recherche et développement afin de progresser le plus vite possible sur le plan vaccinal. Un certain nombre de stocks stratégiques ont ainsi été constitués - il s'agissait tout de même d'envisager la contamination de 20 à 30 % de la population par le virus !

De plus, notre action a consisté à préparer le système de soins qui serait forcément saturé en situation pandémique.

Fallait-il un plan ? Je suis convaincu qu'il n'existe pas d'autre manière d'organiser le travail, au sein de l'État, que celle qui consiste à établir un plan d'actions. Certes, son existence peut induire l'illusion fallacieuse que le phénomène est maîtrisé et contribuer à un sentiment de fausse assurance. Il n'en demeure pas moins qu'à l'époque nous venions de vivre une situation d'urgence de santé publique qui avait plongé notre système sanitaire dans un chaos complet. Lorsque nous avons commencé à établir un plan, nous souhaitions « routiniser » tout ce qui pouvait l'être. Si le pire survenait, les responsables pourraient consacrer leur

temps et leur énergie à gérer tout ce qui, précisément, n'avait pas été envisagé dans le plan. Souvenons-nous qu'à l'occasion de l'épisode caniculaire, le Directeur général de la santé lui-même avait dû consacrer une journée à la rédaction d'un protocole de réhydratation parce que rien n'était préparé d'avance... La réédition d'un tel cas de figure était bien entendu à proscrire.

Pour autant, je pense qu'il faut abandonner l'idée d'établir un plan obsessionnel, qui ambitionne de tout anticiper et de tout prévoir dans le détail. Une telle approche serait sans doute bien pire que celle qui consisterait à ne pas écrire de plan préparatoire. Toutefois, j'estime que nous sommes parvenus à réaliser quelque chose d'équilibré, qui prend la forme d'un guide stratégique plutôt que d'un manuel de prescriptions à appliquer de manière automatique.

Pour faire face à l'inconnu avec pertinence, l'esprit des responsables doit être libéré des tâches de routine dont l'organisation peut sans inconvénient (au contraire !) être prévue d'avance.

Discuter des choix et en rendre compte

Si un certain nombre de choix ont dû être opérés rapidement, pour les principaux responsables impliqués il était évident que la préparation à la survenue d'une pandémie grippale appelait une discussion éthique. Même si, idéalement, elle aurait dû l'être dès le départ, toute la question était de savoir à quel moment cette discussion devait être lancée. La pandémie grippale nous renvoie à des images de guerre. Il suffit, pour s'en convaincre, de lire *La grande grippe. L'histoire épique de la peste la plus mortelle dans l'histoire*, de John Barry, décrivant l'épisode de 1918-1920. Cependant, s'agissant d'un événement affectant avant tout les populations civiles, de surcroît dans un cadre démocratique, les responsables de la santé doivent discuter de leurs choix et en rendre compte. Une erreur grave consisterait à ne communiquer qu'avec les professionnels sans échanger avec une population considérée comme « passive ». Elle se révèle, au contraire, un acteur de premier plan lorsqu'il faut surmonter une crise majeure.

En un sens donc, il aurait été plus facile et plus « noble » de commencer par un débat éthique. J'assume cependant la responsabilité de ne pas l'avoir initié, non seulement en raison des moyens limités qui étaient ceux de la Direction Générale de la Santé, mais aussi et surtout parce qu'une telle stratégie comportait le risque que rien ne soit réalisé de tangible durant le temps du débat. En tout état de cause, il existe un dilemme permanent entre les approches « *top down* » et « *bottom up* ».

Dans le contexte de pression judiciaire qui caractérise désormais l'exercice des responsabilités de santé publique, j'ai estimé qu'il fallait sans attendre prendre des mesures de précaution ce qui a eu pour effet, j'en conviens, de focaliser l'attention sur les aspects les plus techniques du problème (comme la constitution de stocks stratégiques de médicaments), ce qui n'épuise évidemment pas la question. De fait, je ne peux que saluer les instances éthiques - notamment l'Espace éthique de l'AP-HP - qui nous rappellent que ce genre de problématique n'est jamais purement technique, mais qu'elle interroge au plus profond le système de valeurs de nos sociétés.

Il existe bien, au sein de la DGS, un bureau « Éthique et droit » mais, jusqu'à présent, la réflexion éthique a davantage porté sur la déontologie du soin et de ce qu'il est convenu d'appeler la bioéthique que sur les interventions de santé publique (à l'exception notable du sida, grâce à l'engagement déterminant du monde associatif du fait de la menace de discrimination à l'égard des personnes porteuses du VIH).

Nul ne songe pour autant à sacrifier la nécessaire participation de tous à un dispositif technocratique, quel qu'il soit. Cependant, j'insiste : jusqu'à la nomination d'un délégué interministériel à la grippe aviaire, nous avons dû composer avec le fait que le plan de lutte contre une pandémie grippale était en grande partie classé « confidentiel défense ». C'est une réalité incontournable à laquelle nous avons du faire face.

Notre appropriation collective des questions de société liées au risque de pandémie grippale doit donc être développée - et je ne fais pas simplement référence à des problèmes moraux ni aux nécessaires priorités à définir en situation de pénurie. Si l'on veut agir de façon durable, c'est-à-dire d'une manière telle que la société puisse se remettre du traumatisme que représenterait une pandémie sévère, il faut être particulièrement vigilant pour ce qui concerne les principes, les repères, la sauvegarde de la confiance sans laquelle la guerre contre le virus risquerait de dégénérer en guerre civile, voire en guerre tout court. Maintenant qu'un certain nombre de décisions de principe et d'actions concrètes ont été initiées, le temps du débat est venu. Pour cela, au moins, remercions le virus aviaire de la chance qu'il nous donne de nous en saisir....

Des questions éthiques exigeantes

En reprenant contact avec le monde de l'entreprise, j'ai été surpris par la qualité de l'effort consenti par certaines d'entre elles pour se préparer à une pandémie virale. J'ai alors réalisé que la première version du plan gouvernemental comportait une lacune importante, tant nous étions préoccupés par la protection des professionnels de santé. En effet, si une situation extrêmement troublée devait se produire en raison d'une pandémie grippale, elles joueraient un rôle de structuration et de stabilisation de la société de premier plan. Car il ne s'agirait pas seulement de continuer d'assurer les services essentiels, et il est bien possible que les entreprises soient le seul lieu où un lien social de réassurance pourrait être maintenu.

Heureusement, le virus ne s'est pas propagé aussi vite que nous le craignons. Nous disposons d'un répit pour nous préparer à rendre certaines circonstances vivables par la communauté. Le pire consisterait à laisser les personnes livrées à elles-mêmes pour sauver leurs vies et celles de leurs enfants. Je ne discerne pas d'autre force sociale que celle des entreprises pour éviter un scénario comparable à celui vécu par la Nouvelle-Orléans. C'est en tout cas à cette tâche qu'il faut s'atteler.

Ne perdons pas de vue que le virus de la grippe est parmi les plus contagieux et que sa durée d'incubation est courte. Le SRAS présentait une opportunité heureuse : nul n'était contagieux avant d'exprimer les symptômes de la maladie, si bien que les mesures barrières prescrites par l'hygiène classiques ont fonctionné. S'agissant de la grippe, une personne peut être contagieuse 48 heures avant l'apparition des symptômes, ce qui ne permet pas d'empêcher la propagation de la maladie. On peut la ralentir mais pas l'empêcher. Or, même si nous disposions d'un vaccin, les capacités de production mondiales ne dépassent pas aujourd'hui 300 millions d'unités par an.

Privilégier l'obtention de médicaments antiviraux - ce qui, vu les sommes à engager, a demandé une énergie considérable dans un cadre qui ne pouvait être qu'interministériel - ne pouvait certes pas tenir lieu de stratégie. Cependant - même s'il est curieux de le dire dans ces termes -, c'est parce qu'une dépense majeure a été consentie, que nous avons pu être entendus. Selon moi, une fois les stocks constitués, alors les vraies questions allaient pouvoir être débattues : qui procéderait à la distribution des traitements ? de quelle manière ces derniers seraient-ils rendus accessibles ? (la réflexion sur les inégalités liées aux situations de précarités sociales est à cet égard incontournable). Si, au contraire, nous avions voulu régler tous les problèmes *a priori*, les financeurs auraient eu beau jeu de dire : « réglez vos problèmes et revenez nous voir ensuite... »

Quoiqu'il en soit, la possession de stocks d'antiviraux, qui sont parmi les plus importants du monde, ne nous dispense en aucun cas de nous poser les bonnes questions et de ne rien tenir pour acquis, sans quoi l'effort dont je parle s'avèrerait nul et non avénu. Je dirais même que c'est parce que cet effort a été consenti, que nous avons la responsabilité collective de ne pas le dilapider.

Existe-t-il des invariants de crise ? Nous en avons effectivement défini pour les différents plans établis à DGS sous la forme d'un tronc commun. Les particularités de chaque événement ne doivent pas être méconnues, mais dès lors qu'une intervention concerne de nombreux acteurs, il existe des principes génériques d'action. On les a vus à l'œuvre lors de la vague de chaleur de juillet 2006. Elle a causé de l'ordre de 150 morts là où elle aurait pu en causer 7 000 à 8 000. Un tel résultat n'a pu être obtenu qu'à la suite d'un long travail de coordination entre les médecins, les hôpitaux, les pompiers, la sécurité civile, les collectivités, les associations de quartier, les ONG, etc. C'est ici que l'on voit l'utilité des plans : ils établissent, parfois tant bien que mal, un partage des responsabilités *ex ante*. Car lorsqu'un accident majeur survient dans le système, il est trop tard pour y remédier. Et cela est valable quelle que soit la nature de la menace.

À mon sens, ce qui se joue dans une période de crise ne tient pas seulement aux enjeux relatifs à cette période elle-même, mais bien plutôt à l'après-crise : comment cicatrise-t-on de certaines plaies comme celles qu'une vague pandémique ne manquerait pas d'occasionner ? Dans quel état une société sort-elle d'une catastrophe majeure comme celle traversée par la Nouvelle-Orléans ? La réflexion éthique doit appréhender un tel questionnement car les stigmates d'un tel événement peuvent perdurer pendant longtemps. Si des populations défavorisées devaient verser à une catastrophe un fardeau bien plus lourd que les

autres, la société dans son ensemble sortirait de la crise totalement fragmentée. Il en est de même des pays du Sud.

Le temps est venu de poser de telles questions éthiques exigeantes et concrètes. Nous devons nous demander qui peut être associé à un tel questionnement, de même que nous avons à désigner le *leader* ou l'instance qui pourrait en être le dépositaire. ■

►Pandémie grippale : niveaux et incidences de la perception du risque

Émilio Mordini

Professeur de bioéthique, Université de Rome La Sapienza, Directeur du Centre science, société et citoyenneté

En juin 2006, Eurobaromètre a publié une enquête menée sur une population d'environ 25 000 citoyens européens, dans le but d'évaluer le niveau de perception du risque que représente, potentiellement, la grippe aviaire. À l'évidence, la population sondée était plutôt bien informée et sûrement pas effrayée.

Une autre étude, conduite par le même institut, en février 2006, avait permis d'objectiver quelles étaient les préoccupations essentielles d'un échantillon, aussi représentatif que possible, d'Européens. À la date du sondage, ils craignaient la pollution, les accidents de la route, mais certainement pas la grippe aviaire et, en tous cas, aucune maladie infectieuse.

Il existe donc un écart entre les perceptions de l'opinion et celles des faiseurs d'opinion (*opinion makers*). De l'avis des chercheurs, des hommes politiques même, les dangers principaux auxquels nos sociétés sont exposées sont le terrorisme et une pandémie grippale. Telles étaient en tous cas les préoccupations affichées par le G7 en 2004. De fait, l'ensemble des principales agences internationales ayant consacré des études aux questions de sécurité ont placé au premier rang, à côté de l'instabilité politique et du terrorisme, les épidémies naturelles et provoquées.

Le projet BIG (Bioethical Implications of Globalisation)

La Commission européenne a récemment procédé à un questionnaire (Delphi), adressé à quelque 600 experts, de toutes nationalités confondues. Ce travail a été coordonné par le Centre pour la science, la société et la citoyenneté, basé à Rome. De l'avis de tous les experts interrogés, les maladies infectieuses constituent la première urgence sanitaire mondiale. L'ampleur de cette menace dépasserait même celle du terrorisme. Tous, sauf paradoxalement le « grand public », sont conscients des conséquences possibles d'une épidémie de grippe, qui rappellerait celle de la grippe espagnole en 1918. De l'ordre de 50 millions de victimes lui sont attribuées, soit davantage que la Première Guerre mondiale.

La pandémie grippale : une menace objective

Pour reprendre l'expression utilisée par la direction générale de l'OMS en janvier 2006, « la question n'est pas *si* mais *quand* ». Un certain nombre de raisons microbiologiques sous-tendent cette affirmation qui est renforcée par un certain nombre de données expérimentales. En 2005, un groupe de recherche de l'*Armed Forces Institute of Pathology*, au Maryland, coordonné par Jeffery Taubenberger, a

réussi à reproduire un virus de la grippe espagnole à partir de fragments de l'ARN isolés dans le sang du corps d'un homme resté congelé durant presque un siècle dans un glacier de l'Alaska. La comparaison entre ce virus et le virus H5N1 de la grippe aviaire objectivé aujourd'hui, nous conduit à penser que la souche H5N1 peut effectivement se transformer en un virus du type de celui de la grippe espagnole.

L'origine des pathogènes peut cependant être artificielle. Ainsi, en 2003, le virus du SRAS s'est échappé d'un laboratoire de Singapour. En 2004, il a accidentellement été libéré une nouvelle fois, à partir d'un laboratoire de Pékin.

De plus, la publication sur Internet du génome de la grippe espagnole permet à n'importe quel laboratoire au monde de gérer à nouveau ce germe, y compris à des fins malveillantes. En termes de catastrophes, les prophéties courent donc un grand risque : celui de s'autoréaliser...

Pourquoi le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) n'a pas eu lieu

Le cas du SRAS est emblématique d'un certain nombre de travers de nos sociétés qui souffrent d'un déficit de mémoire à court terme. De plus, non seulement les médias manquent d'honnêteté, mais les prévisions grossièrement fausses d'économistes, de sociologues, de politiciens sur le SRAS n'ont jamais été confrontées à la réalité *a posteriori*. Les événements ne sont pas mis en perspective, pour que les auteurs de prédictions catastrophiques aient, finalement, à s'expliquer.

Et puis, une actualité en chassant une autre, il restera peut-être de l'épisode du SRAS la couverture de *The Economist* où l'on voit Mao Tsé Dong porter un masque de protection...

Plus sérieusement, l'OMS avait estimé un coût direct de l'épidémie de 30 milliards de dollars, tandis que la Banque mondiale avait évalué, pour la seule Asie, une perte financière de 20 milliards de dollars. Les principales compagnies aériennes asiatiques auraient fait faillite à cause d'un manque de passagers, et la conséquence d'un trafic aérien réduit aurait signifié... la baisse de la demande de pétrole égale à trois cent mille barils par jour, avec le risque d'une récession économique mondiale.

Par ailleurs, il y a eu jusqu'à présent (selon l'OMS) 8096 cas présumés de SRAS (dont 7429 en Chine). Au total, 774 morts (dont 648 en Chine) ont été comptabilisés. En excluant la Chine, 667 personnes ont été affectées par le SRAS, qui a provoqué 128 décès.

S'il n'est pas aisé d'affirmer, *a posteriori*, que ces estimations n'étaient pas fondées, toujours est-il que le SRAS a eu des conséquences tangibles qui ont servi de levier à la constitution d'un système de gouvernance mondiale, un réseau mondial d'information, tout à fait nécessaire dans le champ de la santé publique. Pour cela, un moteur spécifique de recherche a été conçu afin d'identifier des événements inhabituels dans des médias locaux, lesquels pourraient être liés à l'émergence d'une nouvelle épidémie (Il faut souligner que ce dispositif de l'OMS, pour mieux surveiller ce qui se passe dans le monde entier, prend le pas sur les canaux d'information gouvernementaux).

Épidémies et action publique

De la même manière que Jean Baudrillard a pu affirmer que « la guerre du Golfe n'a pas eu lieu », nous sommes en mesure d'affirmer que le SRAS décrit par les voix catastrophistes n'a pas eu lieu. Cependant, l'agitation autour de ce virus n'a pas été sans produire des effets majeurs.

Un collègue éthiopien m'a raconté par exemple, à la fois amusé et désabusé, que le centre de lutte contre le paludisme qu'il dirige avait attendu, en vain, des aides pendant des années. Puis un jour « de chance », on a découvert deux canards morts - peut-être à cause de la grippe aviaire... - dans son district. En peu de temps, les moyens nécessaires à la remise en état de l'hôpital tout entier sont arrivés.

En Italie, nous avons nous aussi l'habitude que des situations d'urgence appellent des réalisations que l'administration courante ne sait pas mener à bien. Je ne suis pas scandalisé de constater qu'il en va de même dans la sphère de gouvernance mondiale : les épidémies ont toujours été des instruments politiques et la portée de tels outils apparaît aujourd'hui considérable. Pour autant, des règles élémentaires de pudeur politique et publique doivent être respectées.

L'urgence bioterroriste et ses usages

L'épisode des attentats à l'anthrax qui ont eu lieu aux États-Unis immédiatement après le 11 septembre 2001 est édifiant. L'urgence bioterroriste possède un effet structurant en dictant un certain nombre de mesures et de conduites. Si les sciences physiques et chimiques sont habituées depuis longtemps à considérer que certaines de leurs observations peuvent avoir des applications militaires, la biologie, par contre, est restée traditionnellement à l'écart de tels schémas. On peut même dire que l'une des principales raisons de la révolution biotechnologique réside justement dans sa dimension mondiale et ouverte. L'entrée en scène du bioterrorisme, du moins en tant qu'événement possible, a totalement changé la donne.

La question des *dual use technologies*, a donc rattrapé la biologie. Cette dernière s'appuie désormais sur des technologies qui peuvent avoir des emplois aussi bien civils que militaires. Aussi, la recherche sur les virus, sur les bactéries et sur les vaccins est-elle devenue sensible, soumise à des mécanismes d'autocensure, et à des contrôles de la part d'organismes d'État. C'est dire à quel point la menace bioterroriste a affecté le champ de la santé publique...

Médecine militaire et médecine de santé publique

Historiquement, la démarche de santé publique trouve ses origines dans l'essor de la médecine militaire, les armées ayant toujours constitué un terrain fertile pour les épidémies. De plus, seule la médecine militaire possédait une logistique appropriée à la conduite de certaines analyses. Aussi n'était-il pas rare que les

soldats soient appelés à agir en vue d'enrayer le développement de certaines infections (comme par exemple le choléra au 19^{ème} siècle).

La biographie de Rudolf Virchow éclaire sans doute on ne peut mieux l'histoire de la différenciation entre la santé publique et la santé militaire. Rudolf Virchow était convaincu que « la médecine est une science sociale, et la politique rien de plus que la médecine pratiquée en grand ».

Jusqu'à l'aube des années 1960, quand les mouvements anti-autoritaires avaient contesté jusqu'aux dernières fonctions de police attribuées à la santé publique - c'est-à-dire les traitements de santé obligatoires -, la médecine de santé publique et la médecine militaire ont emprunté des chemins séparés. Ce processus d'émancipation est à présent remis en cause par la superposition de l'urgence bioterroriste au risque d'émergence d'une pandémie de grippe. Le mode de subventionnement de certaines actions collectives est là pour en témoigner : la médecine militaire et la santé publique ont recommencé à marcher côte à côte.

Souveraineté et pouvoir

La mondialisation a rendu les frontières particulièrement inopérantes du point de vue de la lutte contre la propagation des maladies infectieuses. Les voyageurs portant des masques de protection aux aéroports attestent du fait que les nations sont désormais très proches les unes des autres. Ils symbolisent le SRAS, comme les Lansquenets du Pillage de Rome symbolisèrent la peste, et comme la Venise de Von Aschenbach représenta la ville face au choléra.

La mondialisation appelle de nouveaux processus de gouvernance communs sur le plan de la santé publique. Même si dans le roman *Sur ordre*, de Tom Clancy (*Executive Order*, 1996), les États-Unis sont attaqués par un groupe terroriste qui utilise une souche du virus Ebola, la perspective du pire n'est plus seulement une fiction. Pour enrayer l'épidémie, le Président déclare l'état d'urgence et ordonne que soient fermés tous les espaces publics, que soient suspendus tous les déplacements aériens, ferroviaires et routiers. Lorsque ses collaborateurs lui demandent si ces mesures sont constitutionnelles, il répond : « *the constitution is not a suicide pact.* »

Depuis le 11 septembre, nous avons été familiarisés avec de telles considérations. Qui, toutefois, en admettant que la suspension des droits individuels soit justifiée par l'ampleur de la menace collective, a le pouvoir de décréter l'état d'urgence ? Qui a le pouvoir de gérer l'urgence ? En 1922, Carl Schmitt affirmait : « *est souverain celui qui décide de la situation exceptionnelle.* » C'est celui qui détient la prérogative de suspendre l'état de droit quand la communauté est confrontée à une menace vitale qui détient donc la souveraineté.

Si, selon Giorgio Agamben, l'état d'exception est le moyen normal par lequel les régimes « démocratiques » gouvernent, il existe aussi, cependant, une microphysique du pouvoir qui, comme l'avait perçu Michel Foucault, est bien plus décisive que la considération des grands enjeux politiques.

Fléaux réels, fléaux virtuels

Dans les représentations collectives, les épidémies sont des événements sans cause. Déjà, dans le *Corpus Hippocraticum*, on distinguait entre les maladies dues à une faute et les maladies non provoqués par une faute, comme les maladies infectieuses. De manière intéressante, on utilisait un seul mot en Grec pour dire cause et faute : *aitia*. De fait, les épidémies ont été perçues comme des événements d'essence divine. Curieusement, les « reliques séculaires » de la sacralisation traditionnelle des épidémies ont été conservées par une partie de la médecine socialiste du siècle dernier. Il existe en effet toute une littérature, datant de la fin du 19^{ème} et du début du 20^{ème} siècle, sur les épidémies en tant que maladies égalitaires et outils d'hygiène sociale. Or, elle témoigne de méprises collectives qui ont la vie dure...

Songeons ainsi à rapprocher la grippe aviaire et le paludisme : alors que la pandémie grippale, la nouvelle grippe espagnole, demeure de l'ordre du virtuel, le paludisme tue aujourd'hui en masse. Confronté à cette confusion du réel et du virtuel, je voudrais laisser pour conclure la parole à Guillaume Apollinaire, tué par la grippe espagnole...

*« L'avenir
Soulevons la paille
Regardons la neige
Écrivons des lettres
Attendons des ordres*

*Fumons la pipe
En songeant à l'amour
Les gabions sont là
Regardons la rose*

*La fontaine n'a pas tari
Pas plus que l'or de la paille ne s'est terni
Regardons l'abeille
Et ne songeons pas à l'avenir*

*Regardons nos mains
Qui sont la neige
La rose et l'abeille
Ainsi que l'avenir. » ■*

► Quel mode de raisonnement est-il le mieux adapté aux crises majeures ?

Patrick Lagadec

Directeur de recherche, École Polytechnique (www.patricklagadec.net), membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

Notre approche des crises majeures est fondamentalement marquée par une vision du risque que l'on pourrait qualifier de « classique ». Fondamentalement, nous tenons notre environnement comme stable, non sujet à ruptures brutales. Nous considérons nos systèmes comme relativement bien isolés de l'extérieur, bien cloisonnés à l'intérieur, et toujours assurés d'une loi de stabilité globale - « toute chose étant égale par ailleurs ». La probabilité de survenue d'un événement fâcheux, la gravité de ces événements sont spontanément tenus pour « raisonnables », inscrits dans l'expérience du passé - qui permet de construire des modèles de référence. Dans un tel univers, la gouvernance s'exerce à partir d'une loi d'extrapolation : à partir de l'expérience du passé, nous définissons des plans, des *modus operandi*, des outils, qui constitueront notre logique de réponse à l'aléa.

L'irruption du chaotique et la question de l'inconcevable

Pour de multiples raisons, par ailleurs convergentes, cette vision de beaux « jardins à la française » est toutefois de plus en plus battue en brèche : des phénomènes accidentels de plus en plus puissants (Tchernobyl) ; des effets domino de très large échelle (black-out électrique d'envergure nationale ou internationale - comme le 14 août 2003 en Amérique du Nord) ; une vitesse et une globalisation des phénomènes (le SRAS en 2003) ; une incertitude qui laisse souvent la place à l'ignorance (comme on le vit pour le prion) ; un tableau sur-complexe (comme Katrina, à la Nouvelle Orléans, qui n'est plus un cyclone, mais un phénomène technico-social hyper-complexe qui ne se laisse plus appréhender par nos approches par spécialités).

Quand les univers de référence sont bouleversés comme ils le sont aujourd'hui, le plus déstabilisant est le problème de « l'impensable » - plus exactement, ce qui ne peut pas être pensé si l'on s'en tient à l'univers de référence du passé.

Ainsi le *détournement* d'un système complexe au profit d'une attaque terroriste. Ce fut notamment le cas avec les attaques à l'anthrax sur le système postal en octobre 2001. Précisons : ce n'est pas tant qu'un système est attaqué, mais que sa puissance est détournée au profit de l'entreprise des attaquants. Le problème n'était pas tant que telle ou telle lettre contaminée pouvait porter atteinte à son destinataire, mais que les systèmes de tri conduisaient à faire de chaque lettre contaminée une source de contamination globale, en raison de la compression de

ces lettres dans les machines automatiques.

Ainsi encore, la découverte de vulnérabilités impensables, comme on le vit à la Nouvelle Orléans : perte totale de tous les moyens de communication (bien au-delà des seuls téléphones portables) ; populations ne rentrant pas dans les conceptions habituellement observées en Floride (on ne peut pas ou ne veut pas évacuer) et bientôt abandonnées ; phénomènes de violences urbaines inédits ; effondrement des institutions publiques ; etc.

En ces circonstances, les plans habituels ne fonctionnent plus. Et le dicton habituel : « Il vaut mieux un mauvais plan, plutôt que pas de plan du tout... » peut se révéler particulièrement dangereux. On le vit le 11 septembre à New York. Il y avait un point fondamental dans les plans d'urgence : surtout, ne jamais évacuer les Tours. D'où les premières instructions données : « Le bâtiment est sûr, retournez à votre bureau » (et l'on fit même remonter dans les étages ceux qui avaient pris la liberté de descendre pour sortir).

L'inconcevable contraint à une approche elle-même « inconcevable » : en situation de grande rupture, il s'agit de mettre au cœur le questionnement rapide, non la simple réponse rapide. Ce qui vient percuter la référence habituelle : « En situation de crise, on n'a pas le temps de réfléchir. »

Être en phase avec les défis de son temps

Lorsque l'on est brutalement convoqué sur ces nouveaux terrains, le réflexe normal est de se recroqueviller, de façon encore plus déterminée, à l'intérieur des visions du passé.

On l'a vu, par exemple, au moment de la rupture de la Guerre de 1914 : le plan XVII, qui servait de référence, à partir de conceptions d'un autre âge, a été maintenu comme armature générale de la réplique française jusqu'à ce que les armées allemandes soient aux portes de Paris. Jusqu'au seuil de la déroute, il fut impossible de faire réfléchir à l'éventualité, et même la réalité, d'une violation du territoire de la Belgique - une impossibilité absolue dans les références habituelles : le général Lanrezac, qui ne cessait de mettre en question les hypothèses du Grand Quartier Général fut limogé. De même, impossible de faire réfléchir sur le caractère totalement inadapté du pantalon rouge : « Supprimer le Pantalon Rouge, Jamais ! Le Pantalon Rouge, c'est la France ! », comme le déclama un ancien ministre de la Guerre à la Chambre lorsque son successeur tenta de passer à des couleurs moins voyantes. Ou encore, quand on commença à poser des questions sur l'aviation : « L'aviation, c'est pour le tourisme ! »

L'enjeu fondamental est d'être en phase avec les défis de son temps. Bien que plongé dans l'ère industrielle, on est entré en guerre, en 1914, avec une culture des temps agraires. Comme le dit le stratège chinois Sun Tsu : « Qui ne connaît pas ses risques, qui ne se connaît pas soi-même, sera défait à chaque bataille. » Et l'ajustement aux défis effectifs est une exigence à satisfaire en continu. Comme me le confiait un responsable britannique : « En 1914, nous avons été presque totalement préparés. En 1940, nous étions totalement préparés... à la Guerre de 1914. »

Aujourd'hui, à l'ère des grands « cyclones » planétaires conjuguant de multiples dimensions du risque, toutes marquées par des sauts quantitatifs et qualitatifs, le

défi est double : ne pas succomber au syndrome de la tétanisation ; inventer des sorties par le haut - qui restent largement à inventer.

Le syndrome de la tétanisation

Dès lors que les nouvelles du front ne rentrent plus dans les conceptions de référence, les systèmes et les hommes tendent à « décrocher » - comme on le dit d'un avion qui perd sa portance. C'est le président américain qui, averti de la très grave situation que se prépare à vivre La Nouvelle Orléans alors que le cyclone approche, assure que « les digues tiendront ». C'est le classique : « C'est moi qui vous le dit, ça ne peut pas être grave. » Ce fut l'affaire Tchernobyl : « Le nuage n'a pas atteint la France. » Ce furent les réponses à la marée noire du *Torrey Canyon* (1967) : « Le pétrole ne traversera pas la Manche » ; comme à l'*Erika* (1999) : « Le pétrole n'atteindra pas les côtes » ; comme à la canicule de 2003 : « Ce sont des morts naturelles » ; ou encore au *Prestige* en Espagne : « La plus petite catastrophe possible », comme le déclara alors le chef du gouvernement espagnol. Très vite, c'est le désarroi des décideurs, brutalement arrachés à leur monde pour être jetés dans un univers « qui ne répond plus » ; la défiance des populations, qui observent, consternées, que les assurances qu'on leur déverse à longueur de déclarations, aussi solennelles les unes que les autres, ne reposent sur rien et en disent plus sur le désarroi des responsables que sur la situation ; et bientôt le découplage entre responsables et administrés. Le « tout est sous contrôle », affirmés pour « rassurer », est interprété de façon simple : « Sauve qui peut ! »

Des ruptures créatrices

Contre la ligne que l'on vient d'évoquer n'est pas une simple question de « communication ». Il s'agit, bien plus fondamentalement, d'acquiescer à une autre culture du risque et des crises à l'heure des grandes mutations qui marquent nos univers actuels.

Un certain nombre d'exigences sont à prendre en considération.

Une exigence intellectuelle

Il s'agit, désormais, de prendre en charge des univers marqués par la discontinuité, le chaotique, sans pour autant qualifier immédiatement les démarches nécessaires de « non scientifiques », à partir de normes du type : « Ce qui est non récurrent relève de l'art ; seul les phénomènes réitérés relèvent de la science. » Si l'on ne peut tolérer un tel bouleversement, une telle rupture avec le monde gaussien qui nous est cher, on risque bientôt de voir le champ opératoire de la science se rétrécir comme peau de chagrin.

Une exigence de leadership

On a coutume de se protéger à chaque événement « hors cadre » en soulignant de

façon véhémement, après le fiasco : « Ah mais oui, mais c'était exceptionnel ! » Aussi longtemps que, désormais, les élites ne tiendront pas pour leur tâche essentielle, et identitaire, la prise en charge de l'exceptionnel, elles connaîtront une perte de confiance de plus en plus marquée. Il s'ensuit que la formation même des élites devrait prendre en compte cette exigence, ce qui implique de toute évidence des ruptures dans les habitudes en cours. Le problème majeur ne va plus être de recruter et de promouvoir les individus les plus performants dans l'application des savoir-faire certifiés conformes, mais de rechercher ceux qui sont aussi capables d'inventer, avec d'autres, des voies nouvelles pour des questions nouvelles. Aujourd'hui, un audit un peu précis montrerait des gouffres plus que préoccupants entre cette exigence et la réalité. C'est la raison pour laquelle, bien souvent, il reste impossible d'engager des réflexions anticipatrices à haut niveau sur des sujets échappant au quotidien, aux réponses préétablies.

Une exigence « d'empowerment »

La référence profonde, quand on considère les autres acteurs que les autorités et les responsables, est celle de la défiance : la peur de la « panique des populations ». Des progrès ont ainsi été faits ces dernières décennies et, sous la bannière de la transparence, on est passé d'un secret général à des efforts de communication. Ceci pour éviter des fiascos médiatiques dont chacun a pu mesurer la dangerosité. Mais cela ne suffit plus. Il ne s'agit plus seulement de communiquer pour satisfaire les médias, mais de comprendre que les logiques de « *command and control* » - donnant aux seuls responsables les leviers de la réponse - ne sont plus pertinentes à l'heure des grands chocs. Les organisations qui ont résisté, à la Nouvelle Orléans, étaient celles dans lesquelles le leader impliquait ses équipes, sur une base de confiance et d'informations partagées.

L'exemple français d'EDF suit une tout autre logique de gouvernance, qui appelle précisément des leaders préparés, non tétanisés : son président, au moment des tempêtes de 1999, disait ainsi à tel de ses directeurs régionaux : « vous dites qu'il vous faut 48h pour remettre votre réseau en état ; de quoi auriez-vous besoin pour que vous puissiez le faire en 24 h ? »

Une exigence de préparation

Nos exercices, le plus souvent, consistent à « tester la ligne Maginot ». On vérifie que les acteurs sont capables d'appliquer les spécifications du plan et de communiquer. Il faut désormais, en complément, travailler sur l'aptitude à ouvrir des questionnements pertinents, à construire des réponses innovantes avec d'autres. Il s'agit là d'une toute autre conception - essentielle - des exercices. A l'heure actuelle, ce type de démarche est encore rare, et quand on tente une avancée dans cette direction, la réplique est cinglante : « Surtout pas, vous allez casser l'exercice ! » En plus de l'aptitude de base à appliquer les schémas prévus pour les situations entrant bien dans les épures prévues, l'exigence demande aujourd'hui de se préparer à travailler dans des univers de très grande surprise. Non pour mettre en fiche tous les impensables, mais pour se préparer à se mouvoir de façon créative dans l'inédit.

Des réflexes à déconstruire

Certains invariants peuvent-ils cependant être isolés, en comparant les différents épisodes de crises majeures ? Est-il possible, malgré tout, d'enseigner certaines choses sur la base de tels invariants ?

Les situations « hors cadre » nous semblent à première vue bien barbares. Mais tout ne relève pas du « n'importe quoi ». Le but des formations, comme je peux les pratiquer à l'École des Mines de Paris, ou en mastère à l'École des Ponts, par exemple, est bien de commencer à faire découvrir les questions à se poser, et des amorces de repères stratégiques et opérationnels pour ces univers en rupture. Si l'on croise les enseignements des grands chocs de ces dernières décennies, on parvient en effet à cerner des repères qui peuvent aider à fonder et encadrer les démarches, les logiques de réponses.

Les lignes essentielles sont notamment :

- le questionnement : de quoi s'agit-il ? ;
- le repérage ultra-rapide et continu des pièges et erreurs majeurs à éviter ;
- la clarification des nouvelles cartes d'acteurs, bouleversés par ces situations ;
- le travail acharné sur les quelques initiatives hors cadres qu'il s'agit de discerner et de construire pour une sortie par le haut.

Telles sont les fonctions à prendre en charge par ce que je nomme des « Forces de Réflexions Rapides » qu'il faut préparer et mettre en place à chaque événement non classique. L'essentiel tient à la volonté de se confronter à ces univers. Qui n'a pas accepté, intellectuellement et psychologiquement, de franchir ce pas ne pourra pas trouver les équilibres nécessaires. Il continuera à fuir ces situations, à les nier, à empêcher toute préparation effective de son organisation - et à se cacher derrière des protestations « d'optimisme » qui ne résisteront pas à l'événement.

La question des médias, enfin, est extrêmement complexe. Parce que nos habitudes de secret sont encore présentes, au moins dans les esprits des récepteurs - ce qui ne prépare pas une très grande confiance des professionnels des médias qui, bien sûr, ont le devoir de toujours garder leur distance critique d'appréciation. Parce que les médias sont eux-mêmes en situation de grande mutation. Parce que le terrain médiatique, de l'information, est comme une radiographie de l'ensemble des difficultés éprouvées, par tous, sur ce champ. Il n'y a pas de solution simple, spécifique à ces difficultés. Il faut les prendre en charge à partir d'une approche, profondément renouvelée, de la gouvernance des risques et des crises à l'heure des environnements instables.

On notera toutefois des avancées intéressantes, qu'il importe de poursuivre et d'élargir. Lors du dernier grand exercice Pandémie grippale, le film du secrétariat général de la Défense nationale, qui servait de support de référence, était effectivement bien ouvert sur les territoires nouveaux à prendre en considération. De même, lors de l'exercice d'octobre 2006 réalisé par EDF sur la pandémie grippale, le Directeur du Contrôle des risques, qui avait en charge la conduite stratégique de l'exercice, souhaita tester la mise en place d'une Force de Réflexion Rapide sur les bases indiquées ci-dessus, et cela en complément du test plus tactique qu'il fallait engager. Aux Etats-Unis, quelques entreprises s'engagent

dans ces voies novatrices. À nous de savoir les faire aboutir et prospérer. ■

► Concevoir l'état d'exception en démocratie

Ulysse Korolitski

Agrégé de philosophie, enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

À lire la littérature éthique et politique concernant l'éventualité d'une pandémie grippale, il apparaît que le discours libéral - conçu comme discours prônant les valeurs de la démocratie et de la discussion et exigeant que toute décision politique soit justifiée devant le peuple - peine à s'imposer de façon incontestable. Or, cette fragilité ne nous semble pas liée seulement à la force du discours opposé, celui du réalisme brutal pour lequel, en toutes circonstances, le juste devrait être subordonné au nécessaire, à l'utile ou à la décision d'une autorité souveraine.

Plus subtilement, il nous semble que le danger menaçant la cohérence et la portée du discours libéral vient du discours libéral lui-même, de l'une de ses dérives par laquelle il se transforme insensiblement en sentimentalisme ou en angélisme.

Pour faire face à cette difficulté, cette contribution s'organisera autour de deux axes qui se mêleront. Une intention tout d'abord : assurer l'efficacité du discours libéral. Une clarification conceptuelle ensuite : montrer que cette efficacité présuppose qu'on ne confonde pas le libéralisme et le refus de l'état d'exception (défini comme un état du système juridique dans lequel certains droits fondamentaux sont levés et la séparation des pouvoirs remise en cause au profit de l'exécutif). Celle-ci étant d'autant plus nécessaire que le sentimentalisme dont il vient d'être question se confond justement avec l'idée selon laquelle tout bon libéral devrait avoir l'état d'exception en horreur. Or, cette confusion est celle qui interdit aux libéraux souvent les mieux intentionnés de donner leur mesure au sujet d'une éventuelle pandémie grippale.

État d'exception et postures théoriques

Pour bien cerner la difficulté, j'emprunterai sa typologie à Pasquale Pasquino [1].

On peut distinguer deux grandes postures théoriques relatives à l'état d'exception :

- le monisme, qui nie toute différence entre le gouvernement d'exception et le gouvernement régulier ;
- le dualisme, qui pose qu'il s'agit de deux états juridiques distincts.

Mais le monisme - qui nie en quelque sorte l'état d'exception -, se divise lui-même en deux avatars opposés : le premier affirme que toute situation, quelles que soient les circonstances, peut se traiter avec des moyens de gouvernement régulier. Le second affirme que toute situation est exceptionnelle ; que l'utile, le nécessaire, ce qui est décidé par l'autorité est toujours la mesure du juste ; qu'à chaque décision se joue donc le salut de l'État et de la société, comme si jamais l'état de nature n'avait été dépassé dans l'état civil.

Ce second monisme est celui des théories autoritaires, voire absolutistes, il est l'ennemi déclaré du libéralisme - Hobbes se sentirait ici chez lui.

Le premier monisme est celui que j'ai appelé précédemment l'angélisme ou le sentimentalisme. Il est lui aussi une négation de l'exception car, selon lui, il n'est jamais justifié, quelles que soient les circonstances, de recourir à des moyens extraordinaires, ce qui revient à dire qu'aucune situation n'est exceptionnelle.

C'est ici qu'apparaît le malentendu libéral : par opposition au second monisme (le monisme autoritaire), il adopte la posture angélique. Mais, dans le même mouvement, il s'interdit de penser la spécificité d'une situation exceptionnelle comme la situation pandémique.

Une fois ces distinctions établies, deux constats s'imposent. Premièrement, il existe une mauvaise raison d'adopter le monisme angélique : croire que c'est un bouclier face au monisme autoritaire, c'est-à-dire l'adopter par défaut, alors qu'il existe aussi la possibilité dualiste.

Deuxièmement, il existe une bonne raison de refuser ce même monisme : il est inconséquent. Il est évident, par exemple, que la quarantaine est une atteinte aux droits fondamentaux et une force supplémentaire donnée à l'exécutif. C'est donc, sans conteste, une mesure d'exception. Mais il est évident aussi qu'il n'est pas question de s'en priver en cas de pandémie. Or, dans le monisme angélique, la quarantaine est injustifiable.

Tel est le paradoxe de nombre de postures libérales.

Pourquoi le libéralisme fait-il l'erreur du monisme angélique ?

On a vu qu'une première réponse était que le libéralisme pouvait penser que l'angélisme était la seule opposition à l'autoritarisme. Mais pourquoi ne pas adopter la posture dualiste ? Pourquoi certains discours libéraux n'envisagent-ils pas cette possibilité ? Tel est le dernier point crucial à élucider si l'on veut rendre compte de manière convaincante de cette situation théorique.

La réponse est simple : le libéralisme angélique refuse la position dualiste parce qu'il l'identifie à l'autoritarisme, au monisme absolutiste. Or, si cette posture est un piège que le libéralisme se tend à lui-même, elle révèle surtout un contresens. Dans son zèle, le libéralisme confond en effet la nécessité de la discussion *avant* l'état d'exception et *pendant* l'état d'exception. Refuser de discuter pendant l'état d'exception, c'est être dualiste : c'est dire qu'il existe des circonstances dans lesquelles certains droits sont suspendus, et dans lesquelles la primauté est donnée à l'exécutif sur le législatif.

L'erreur de la dérive libérale - mais pas d'un libéralisme cohérent -, vient de la confusion de ce refus nécessaire de discuter pendant l'état d'exception avec l'autoritarisme (le second monisme). Pourquoi est-ce une erreur ? Parce que c'est ne pas voir que ces mesures peuvent être à la fois *nécessaires* et *légitimes*, c'est-à-dire justifiables par un processus de discussion. En effet, avant que l'état d'exception ne soit déclaré, on peut - et il faut - discuter à la fois des modalités d'enclenchement de cet état et des mesures exceptionnelles elles-mêmes. La discussion est donc possible - et nécessaire - en amont, avant l'état d'exception. Et

c'est justement à ce moment-là que l'enjeu démocratique et libéral est le plus fort.

Bien sûr, les mesures prises pendant l'état d'exception ont un caractère autoritaire : nécessité fait loi et l'intérêt collectif peut alors primer sur l'intérêt particulier (pensons au cas dramatique d'un individu non contaminé qui serait contaminé *pendant* la quarantaine). Mais il est abusif de confondre cela avec le véritable autoritarisme, qui serait le refus de la discussion sur l'état d'exception *avant* l'état d'exception. Ici, c'est tout le contraire : l'état d'exception peut être justifié et légitimé par une discussion démocratique et préalable, du genre de celle que nous avons ensemble aujourd'hui.

Pour le dire de façon condensée, donc : être libéral, démocrate, ce n'est pas refuser l'état d'exception, c'est s'efforcer de le penser et d'imaginer les moyens de l'encadrer démocratiquement et libéralement.

On peut cependant relever deux difficultés que nous ne ferons qu'évoquer ici : comment, tout d'abord, régler cette « parenthèse » juridique ? Les moyens sont nombreux. Outre la discussion démocratique *ex ante*, on peut, par exemple, envisager une juridiction qui jugera *ex post* de la proportionnalité des mesures prises pendant l'état d'exception.

Jusqu'où, ensuite, peut aller la discussion préalable ? Jusqu'à la détermination de la situation exceptionnelle ? Qui décide de la situation exceptionnelle ? Ce problème est crucial, mais son traitement serait trop long ici. Remarquons simplement qu'une solution traditionnelle, pour éviter les abus possibles, est de refuser que cela soit la même instance qui décide de l'état d'exception et qui exerce les pouvoirs exceptionnels.

Il convient, en guise de conclusion, d'insister sur la notion d'efficacité du discours libéral. Selon nous - ce qui est le pire des dangers pour lui -, un libéralisme qui s'embourberait dans les confusions que nous avons essayé de clarifier deviendrait impuissant. En effet, un tel libéralisme ne serait pas crédible, pour la simple et bonne raison qu'on ne peut pas à la fois discuter, voire contester les mesures exceptionnelles, et nier l'exceptionnalité de la situation : réfuter une position théorique (l'autoritarisme) en niant l'objet sur lequel elle s'applique (la situation exceptionnelle) est le meilleur moyen de montrer que l'on n'a rien à dire sur cet objet, et donc de ne pas être entendu.

On ne peut pas refuser, *a priori*, toutes les mesures exceptionnelles (monisme angélique) et en même temps se faire entendre dans la discussion de ces mesures. Si l'on refuse par principe la quarantaine, on ne peut plus faire entendre sa voix dans les discussions sur la quarantaine - ce qui est bien dangereux quand il est évident que l'on y aura recours puisque cela revient finalement à être sûr que l'on n'aura aucune influence sur les modalités de sa mise en œuvre.

Il ne faut pas confondre « essayer de limiter légitimement l'usage de la quarantaine » et « refuser toute quarantaine ».

Refuser l'état d'exception serait, pour le libéralisme, se condamner à ne plus être un interlocuteur influent.

Ce glissement est compréhensible, nous avons essayé d'en expliquer le fonctionnement, mais à ne pas le contrôler, il est sûr qu'il laissera le champ libre, de façon beaucoup plus inquiétante, à ceux qui, même dans les situations les plus

normales, préféreront toujours une injustice à un désordre, ce qui serait, du point de vue le plus libéral, l'attitude la plus contreproductive. ■

Référence :

[1] Pasquino P., « Urgence et État de droit. Le gouvernement d'exception dans la théorie constitutionnelle », *Revue trimestrielle de sciences sociales*, n° 51, premier trimestre 2003, « Sécurité et démocratie », pp 9-27.

► L'état d'exception se justifie-t-il en droit ?

Benjamin Pitcho

Maître de conférences, laboratoire européen droit santé, Université Paris 8, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

La justification de l'état d'exception n'est pas sans poser un problème logique sans doute difficile à surmonter. Le juriste ne peut justifier, à proprement parler, l'état d'exception, sans détour par la théorie du droit. Tout d'abord, dans une démocratie libérale, le législateur et, partant, l'administration sont animés d'une certaine idée du bien public et de la sauvegarde des droits individuels en toutes circonstances. L'État, notamment, ne doit pas menacer l'individu en débordant des missions qui sont les siennes. C'est là une idée directrice du libéralisme.

L'impossible justification

L'État ne doit pas inutilement investir la sphère privée. En un sens, l'état d'exception pourrait servir de Cheval de Troie à une entreprise visant l'anéantissement des droits individuels. Toutefois, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les droits fondamentaux de la personne humaine ont été réaffirmés et il leur a été adjoint de nouvelles libertés attestant d'une volonté de renforcer la solidarité entre les personnes. Il a été demandé à l'État d'intervenir pour garantir des droits économiques et sociaux, ceux auxquelles la Constitution de 1946 fait référence.

Depuis la fin du 20^{ème} siècle, une demande de protection de nouvelles libertés publiques est perceptible. Les autorités publiques ont à agir à l'encontre de certains intérêts privés, de nature à nuire aux individus. Je fais référence, par exemple, aux domaines de la bioéthique et de la protection des données informatiques à caractère individuel. Certains acteurs privés, pour renforcer leurs positions sur un marché ou animés d'une sincère volonté de poursuite de certaines recherches biomédicales, peuvent être tentés d'utiliser leurs bases de données et/ou leurs pouvoirs au mépris parfois du respect de l'individu. La protection des personnes dans le cadre des recherches biomédicales fait ainsi l'objet de différentes mesures destinées à s'assurer de l'encadrement des pratiques.

Comment, dès lors, justifier l'état d'exception quand l'État poursuit dorénavant comme but la sauvegarde des libertés fondamentales ? On ne saurait lui demander de suspendre, en quelque sorte, son existence. Sa raison d'être est précisément de sauvegarder les libertés que les citoyens gagnent dans la constitution de son ordre juridique. A l'époque romaine, il n'existait pas d'État mais une « chose publique » dont l'existence pouvait être menacée. Or, un État est ou n'est pas.

Enfin, un juriste, qui est un technicien du droit, ne peut pas justifier une exception à l'ordre qu'il analyse et commente. Il ne peut que tenir, humblement, un discours juridique. C'est au philosophe ou au sociologue qu'il appartient de discourir de la justification de l'état d'exception. Un juriste qui entreprendrait pareille aventure

devrait en même temps devoir justifier l'existence du discours juridique. L'exception réside dans le principe, en quelque sorte. Elle n'en est pas séparable, à l'image de l'inconscient de la psychanalyse, indissociable de la psyché humaine. Je ne puis donc qu'exposer un certain nombre de dispositifs décrits comme encadrant des situations exceptionnelles.

La situation exceptionnelle dans l'édifice juridique français

La première théorie des circonstances exceptionnelles est d'origine jurisprudentielle. L'arrêt *Dames Dol et Laurent*, du 28 février 1919, renvoie en l'espèce à la limitation de la liberté d'aller et venir pour des circonstances de guerre. Toulon possède une base navale majeure et le préfet avait interdit par arrêté aux « filles de joie » d'en fréquenter l'environnement immédiat. Le juge administratif a estimé que dès lors que l'ordre public et la santé publique se trouvaient menacés, le préfet est fondé, exceptionnellement, à intervenir dans le but de prévenir tout trouble. Il existait effectivement une menace, dont la gravité était telle que l'autorité publique avait le devoir de s'en préoccuper. Parmi les éléments de l'ordre public, figure en effet la salubrité publique qu'il appartient aux autorités publiques de sauvegarder.

La constitution de la V^{ème} République confère de même des pouvoirs exceptionnels au Président de la République « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu ». Une pandémie grippale peut, en théorie, causer une telle interruption, mais il convient de relever que le Président de la République ne peut disposer de tels pouvoirs exceptionnels qu'après respect de certaines formalités destinées à éviter les abus.

Lorsqu'il est question de la situation exceptionnelle en droit, il convient aussi de songer à la loi du 3 avril 1955. Celle-ci a, en quelque sorte, connu une seconde jeunesse lorsqu'elle a été invoquée pour servir de base à l'instauration de couvre-feux dans les banlieues. L'urgence peut être invoquée en cas de péril imminent, de calamité publique de toute nature.

Le Code de la santé publique appréhende également la situation exceptionnelle, lorsqu'une menace d'épidémie prescrit de restreindre les libertés publiques afin que toute mesure pour l'enrayer soit efficace. Complétant ce dispositif, il est possible à l'autorité publique d'attenter aux droits intellectuels - et notamment aux brevets des laboratoires - lorsque la santé publique l'impose.

Des états d'exception ou un état inhérent à la légalité

J'insisterai donc sur un point essentiel : à chaque fois qu'il est question de situations exceptionnelles dans notre ordre juridique, ce sont les faits générateurs de ces situations qui sont visés - en premier lieu par les textes et non les mesures

qu'ils appellent. Sauf dans le cas de l'article 16 de la Constitution, il est ainsi question de menaces à l'ordre public nécessitant une action dans le but de sauvegarder un bien collectif.

La théorie classique de l'ordre public s'appuie en effet sur le triptyque de salubrité, sécurité et tranquillité. Or, la menace pandémique constitue un risque pour la salubrité publique et, à ce titre, appelle un certain nombre de décisions de la part des autorités administratives. Les décisions à adopter sont multiples et dictées par les circonstances. Il n'existe donc pas d'état d'exception, mais des états d'exceptions particuliers.

D'une certaine manière, toutes les autorités administratives bénéficient de la possibilité de qualifier un état d'exception : président de la République, préfets, ministre de la Santé, ministre de l'Industrie lorsque ce dernier décide de suspendre l'applicabilité d'un brevet, etc.

Finalement, quel est le but de la qualification de telles situations particulières par des normes juridiques ? Avant tout, il importe d'éviter un retour à l'état de nature et de libération des instincts, comme ce fut le cas à la suite de l'ouragan Katrina aux États-Unis.

Du point de vue du juriste, en effet, le droit est une caractéristique de la civilisation, il en permet la structuration. Il n'est donc nullement enclin à évoquer la suspension de ce dernier en dehors d'un cadre légalement déterminé. La ville est par ailleurs régie par des règles de citoyenneté (*civitas*, racine ayant donné civil). Ainsi, la civilisation est régie et structurée par le droit civil qui matérialise l'identification de la citoyenneté à la civilisation.

Dès lors, quel est le but de l'état d'exception, tel que le droit l'appréhende, hormis la sauvegarde de cette civilisation ? Quelle que soit la menace effective (terrorisme, pandémie, etc.), il faut sauvegarder la légalité. Il serait vain de chercher un autre fondement aux diverses dispositions normatives envisageant l'exception. Le problème fondamental réside justement dans la conservation de la civilisation, même dans des cas où chacun est enclin à ne plus être régi que par ses propres instincts.

Le juriste est sensible, non au débat sur la notion d'état d'exception, mais à quelque chose qui se trouve au fondement de la doctrine juridique.

Notre questionnement renvoie, en dernière instance, à l'opposition entre la légalité et la légitimité d'un dispositif. Chacun a en mémoire les figures du général de Gaulle et du maréchal Pétain. Quand le second invoquait la légalité, le premier s'estimait légitime - raison pour laquelle, après la Libération, il a été possible d'affirmer que Vichy était nul et non avenue. La légalité ne s'est en réalité jamais interrompue. Au demeurant, la légitimité n'est pas l'objet du juriste, mais du philosophe. ■

► Responsabilités à l'égard des pays émergents : choix d'orientation des recherches au regard d'urgence de santé publique

François Simondon

Membre du CCDE (Comité consultatif de déontologie et d'éthique) de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), directeur de l'unité de recherche 024 épidémiologie et prévention, IRD

Enjeux communs

J'ai choisi, au sein du vocabulaire disparate et évolutif visant à caractériser les pays pauvres (tiers-monde, pays en développement, pays les moins avancés, pays du Sud, pays en transition, pays émergents), de garder une terminologie simple et centrée sur l'essentiel : la pauvreté. J'évoquerai donc la situation de pays pauvres, non comme un spécialiste de l'éthique, mais en fonction de mes compétences : celles d'un chercheur en épidémiologie axé sur la prévention des maladies dans les pays pauvres. En effet, la démarche du CCDE ne vise pas à former des éthiciens, mais elle incite et aide les équipes de recherche à développer une réflexion éthique dans le cadre de leurs travaux.

En quoi les enjeux éthiques posés par les plans de réponse à la pandémie grippale ont-ils, en général, un aspect particulier pour les pays pauvres ? Pour tenter de répondre à cette question, j'aborderai les enjeux *a priori* communs aux différents pays - mais qui se posent avec une acuité particulière dans les pays les plus pauvres -, avant d'envisager d'autres enjeux, plus spécifiques à ces derniers.

La nécessité de la prise en compte et la description des enjeux éthiques principaux a bénéficié de l'expérience de l'épidémie de SRAS en 2003 [1]. Il s'agit principalement de :

- la responsabilité des travailleurs de santé de prodiguer des soins en contexte d'épidémie ;
- l'établissement de priorités dans l'allocation des moyens disponibles ;
- la restriction des libertés individuelles ;
- les enjeux de gouvernance globale.

La responsabilité des travailleurs de santé de prodiguer des soins en contexte d'épidémie

Le corps médical formé n'est pas affecté aux priorités de santé publique. On assiste au contraire à une déstructuration du service public (programme d'ajustement structurel) et du maillage du territoire. Ce déséquilibre est encore accru par l'urbanisation.

Par ailleurs, les médecins les plus actifs pratiquent essentiellement dans le secteur privé ou à l'étranger, et le développement du « tourisme sanitaire » entre en compétition avec les priorités du système national de santé : en général, la

population des pays pauvres n'a pas confiance dans le système de santé. L'OMS a ainsi récemment rendu compte de la nécessité de rétablir un véritable service de santé - elle en a fait le sujet de son rapport annuel 2006 [2].

Il est clair enfin que les risques encourus par les personnels soignants sont extrêmement élevés. Or, ils n'ont pas accès à des possibilités de soins intensifs. La récente épidémie de fièvre Ebola, par exemple, illustre de façon dramatique le risque vital pris par les équipes soignantes.

L'établissement de priorités dans l'allocation des moyens disponibles

Sans qu'il soit possible d'évoquer la disponibilité de lits de réanimation, il s'agit d'aborder la question de l'accès aux médicaments (les antiviraux et le traitement, surtout, des co-infections), comme des perspectives vaccinales. L'une des difficultés actuelles est d'assurer une gestion des stocks, même quand la disponibilité est globale et qu'il n'y a que peu de frein économique (par exemple les vaccins ou les traitements de masse comme l'Ivermectine® dans la lutte contre l'Onchocercose [3]). Le risque est de surcroît élevé de voir l'émergence de marchés parallèles ou de contrefaçons (comme ce fut le cas des vaccins contre la méningite utilisés au Niger lors d'une épidémie).

En fait, le manque de moyens, par rapport à nos pays riches, est tel qu'il exacerbe toutes les dérives.

La restriction des libertés individuelles

La restriction des libertés individuelles correspond elle aussi à une situation permanente et ancienne - la colonisation - vécue par les populations des pays pauvres, mais il y a certainement une adaptation possible au contournement de ces restrictions. N'est-ce pas évident quand on observe les migrations internationales ? En matière de maladies infectieuses, l'exemple des pèlerins vers La Mecque, des populations transfrontalières en rapport avec les épidémies de choléra et de méningite situe l'importance du contournement des dispositions si elles sont mal comprises, inefficaces, et se situent dans le contexte d'un système de santé défaillant. Le récent renforcement du règlement sanitaire international n'est qu'une réponse très partielle à cet état de fait.

Les enjeux éthiques existent donc déjà. Cependant, en l'absence de système de santé et de sécurité sociale dont le terme prend ici tout son sens, ils seraient, plus encore que dans nos pays, exacerbés par une pandémie - ce qui pose clairement la question de notre solidarité sociale avec les pays les plus pauvres.

Les enjeux de gouvernance globale

Dès que l'on observe les enjeux de gouvernance globale, un conflit d'intérêt apparaît entre les moyens requis pour améliorer la surveillance du risque de pandémie grippale au détriment de moyens à allouer à d'autres domaines,

pourtant prioritaires pour les pays en développement. Cette contradiction est amplifiée par l'orientation des priorités de recherche dans et pour les pays pauvres en écho aux préoccupations des pays du Nord au détriment de leurs priorités actuelles de santé publique. Elle est perceptible dans les choix des priorités européennes (préparation du 7^{ème} PCRD) où la place des maladies négligées et persistantes diminue au profit du risque des maladies émergentes. En France, on constate le même type d'évolution au niveau d'agences de financement de la recherche comme l'ANR, ou des politiques institutionnelles des organismes de recherche.

Enjeux plus spécifiques aux pays pauvres

Une plus grande gravité attendue du fait de la pauvreté

Il est important de noter que cet aspect semble insuffisamment souligné, mais il est de plus en plus admis que la grippe, comme pour la grande majorité des maladies infectieuses, est associée à la pauvreté, tant en incidence (fréquence de survenue) qu'en mortalité des personnes atteintes [4]. Les déterminants d'incidence et de gravité associés à la pauvreté sont : la plus grande exposition environnementale, au travail et intrafamiliale (« overcrowding », responsable d'entassement de nombreux enfants et adultes dormant dans la même pièce qui se contaminent ainsi massivement entre eux), l'incapacité à s'arrêter de travailler, l'absence et le retard des soins, ainsi que les co-infections (notamment la tuberculose dont le rôle majeur dans la gravité de la pandémie de grippe espagnole et dans la vulnérabilité des hommes adultes jeunes a été suggéré de façon convaincante [5]). Nous avons-nous même montré avec les maladies du programme élargi de vaccination, que l'efficacité des vaccins était liée à l'intensité d'exposition des enfants, de façon très directe [6].

Les risques de discrimination et stigmatisation consécutifs à l'émergence de maladies dans les pays pauvres

N'y a-t-il pas une tendance à ce que le risque d'épidémie ou de pandémie soit associé aux pays pauvres ? C'est-à-dire que les pays pauvres soient considérés comme porteurs d'un risque pour les sociétés des pays riches ? L'origine du virus du sida, l'accès et l'utilisation des trithérapies, les fièvres hémorragiques, la montée des résistances pour la tuberculose, le paludisme, sont autant d'éléments qui pèsent dans ce sens. N'est-ce pas pour cette raison que même l'élite intellectuelle africaine tend à nier l'origine africaine du virus du sida, lorsque la distinction n'est pas suffisamment faite entre origine du virus et facteur de propagation d'une épidémie ?

On peut discerner cet aspect dans des textes comme le très récent contrat d'objectif de l'IRD (Juin 2006) : « Les parties du globe riches en biodiversité, y compris en termes d'agents pathogènes, se situent en zones tropicale et intertropicale. Les maladies transmissibles ne connaissent pas de frontière. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine des maladies émergentes infectieuses

qui ne sont pas confinées dans leurs zones géographiques d'origine. Les maladies infectieuses originaires des zones tropicales peuvent être importées et parfois se développer dans les zones tempérées (grippe aviaire, SRAS). À l'inverse, les maladies émergentes infectieuses originaires de zones tempérées semblent moins enclines à se disperser dans les zones tropicales. D'autres maladies émergentes infectieuses se manifestent à la fois en zones tempérées et tropicales (West Nile, Grippe).

Pourtant, une réflexion approfondie reste nécessaire, tant au niveau des faits que du principe. Au niveau des faits, les exemples sont nombreux des risques infectieux majeurs importés des pays riches vers les pays pauvres. Les épidémies de méningite en Afrique subsaharienne (ceinture de la méningite) sont postérieures à la Seconde Guerre mondiale [7]. La rougeole a dévasté le continent latino-américain depuis l'Europe, la coqueluche a suivi aussi les conquêtes coloniales [8]. Une étude de l'origine possible de la grippe espagnole de 1918-1919 a proposé de façon convaincante de la situer en France au cours de la Première Guerre mondiale [9]. Cela devrait nous inciter à ne pas rechercher l'origine des épidémies au seul niveau des pays pauvres.

Du point de vue du principe, il est intéressant de se tourner vers des pays qui ont connu un développement rapide et récent, et qui, terres de famines et d'émigration, sont devenus terres d'accueil, comme les principaux pays scandinaves. S. Bergström, de l'Université d'Oslo, traite de la pathologie de la pauvreté [10]. Il rappelle que les pathologies « arctiques » du passé récent étaient bien plus prévalentes et létales qu'elles ne le seront jamais dans les pays tropicaux. On peut citer la gale (norvégienne, associée aux malnutritions), la lèpre (maladie de Hansen, du nom du médecin norvégien qui décrit cette bactérie), la tuberculose, le choléra (étudié par Panum au Danemark), la rougeole (étudiée par Panum aux Iles Féroé), la coqueluche et les méningites en Suède, toutes des maladies à la mortalité extrêmement élevée. Le paludisme lui-même était présent. Cet état de fait invite à ne pas se focaliser sur les latitudes, mais au contraire sur les attitudes. D'une part, cela correspond à la réalité et, d'autre part, les implications opérationnelles sont réelles. En effet, si l'on ne peut pas modifier les contraintes de la latitude (climat, environnement), on peut agir sur la pauvreté. Il n'y a pas de fatalité dans ce domaine.

Par définition, les maladies infectieuses nous arrivent « des autres ». Il convient par conséquent de rester vigilant pour que les craintes actuelles des maladies infectieuses dites « émergentes » ne viennent nourrir des réflexes de xénophobie et de racisme des populations des pays riches.

Valeurs de partage

En quoi les enjeux éthiques posés dans les pays pauvres sont-ils importants pour les pays riches et leurs plans de réponse à la pandémie grippale ? La discussion de la première question fait apparaître la nécessité de concevoir la solidarité entre pays riches et pays pauvres sur des valeurs de partage [11] plus que sur des stratégies de

crainte. Elle montre l'importance à accorder à la réduction de la pauvreté dans les pays pauvres.

Mais cette réduction des inégalités se pose également en France. Le logement, l'enseignement, l'éducation générale et sanitaire à l'école, l'état général de santé de la population, l'exposition aux polluants environnementaux, au tabac, les infections intercurrentes sont autant d'éléments essentiels de la gravité des épidémies de grippe, à intégrer comme des éléments fondamentaux au plan de réponse au risque de pandémie grippale.

C'est donc dès maintenant, et sur ces objectifs, que les défis démocratiques se posent.

Le risque de pandémie grippale pourrait avoir, nous l'espérons, cette vertu de poser un éclairage sur les réels enjeux sanitaires. Mais n'avons-nous pas déjà appris cela avec Louis René Villermé [12] qu'il conviendrait sans aucun doute de relire et dont le rapport devrait être réactualisé ? ■

Références

[1] « Stand on guard for thee. Ethical considerations in preparedness planning for pandemic influenza ». *A report of the University of Toronto Joint Centre for Bioethics Pandemic Influenza Working Group.*, November 2005.

[2] <http://www.who.int/whr/2006/en/>

[3] Basanez M. G., Pion S. D. S., Churcher T. S. C., Breitling L., Little M. & Boussinesq M. River Blindness: « A Success Story under Threat? », *PLoS Medicine*, 2006; 3(9), e371.

[4] Mamelund S. E., « A socially neutral disease ? Individual social class, household wealth and mortality from Spanish influenza in two socially contrasting parishes in Kristiania 1918-19 », *Social science & medicine*, 2006.

[5] Noymer & Garenne, « The 1918 influenza epidemic's effects on sex differentials in mortality in the united states », *Population and Development review*, 2000, 26 :565-581.

[6] Lacombe K., Yam A., Simondon K., Pinchinat S., Simondon F., « Risk factors for acellular and whole-cell pertussis vaccine failure in Senegalese children », *Vaccine*. 2004, dec 16;23(5):623-8.

[7] Lapeyssonie L., « Des épidémies », *Fondation Marcel merieux*, 1979.

[8] Simondon F., Guiso N., « Épidémiologie de la coqueluche dans le monde ». *Med Mal Infectieuses*, 2001;31(Suppl 1) :5-11.

[9] Oxford, et al., « A hypothesis : the conjunction of soldiers, gas, pigs, ducks, geese and horses in northern France during the Great War provided the conditions for the emergence of the « spanish » influenza pandemic of 1918-1919 », *Vaccine*, 2005 :23 :940-5.

[10] Bergström S., « Poverty related diseases. In Health and Diseases in developing countries », *Lankinen et al. eds*, Mac Milan, 1994.

[11] Lecourt D., http://www.ird.fr/fr/ccde/pdf/idee_partage.pdf

[12] Villermé L. R., *Tableaux de l'état physique et moral des salariés en France (1840)*, Paris, La Découverte, 1986, 238 pp.

► Les veilleurs de l'avant

Gérard Pardini

Chef du Département Intelligence Economique et Gestion de crises, Institut national des hautes études de sécurité, membre du Conseil scientifique de la plateforme veille & réflexion « Pandémie grippale, éthique, société »

Préserver notre espace démocratique

Certains des intervenants ont fait remarquer que l'attention des gouvernants, dans le monde entier, et tout particulièrement dans l'espace démocratique occidental, s'est davantage portée sur les principes d'efficacité et de réalité, indispensables à la gestion d'une crise majeure, que sur les problèmes d'éthique que sous-tendent des valeurs de loyauté, d'intégrité, de transparence, d'équité, en un mot, de tout ce qui fait lien pour qu'une citoyenneté vive.

Emmanuel Hirsch a souligné que le plan gouvernemental Français « *constitue un engagement fort et riche* ». Il constitue même aux yeux de nombreux pays démocratiques une référence. Il faudra cependant - ce que je ne souhaite pas - le juger un jour sur son application.

Il nous reste à préparer cet avenir peut-être impensable face auquel nos travaux sont indispensables. Quelles exigences pouvons-nous réclamer à nos gouvernants, et quelles exigences un État démocratique peut-il réclamer à ses citoyens en évitant de s'engager dans une dérive liberticide ?

Vos réflexions, vos interrogations, sont les nôtres. Vos réponses viennent nourrir un débat que l'Institut national des hautes études de sécurité a également ouvert. En effet, l'INHES a pour vocation de provoquer des réflexions transversales sur des sujets de sécurité émergents ou en forte évolution, d'essayer d'apporter aux décideurs des éclairages complémentaires à ceux des services opérationnels en mettant à profit notre capacité de veille, d'anticipation, de rassemblement de cultures professionnelles diverses, et un recul vis-à-vis de l'action immédiate.

Notre autonomie juridique et intellectuelle, couplée à notre proximité des décideurs gouvernementaux, nous permet de jouer de ce rôle de veilleur de l'avant.

Tirant les conséquences de l'épisode du SRAS, et alors que l'épizootie aviaire n'avait pas encore envahi les médias, nous avons souhaité apporter un éclairage sur les conditions concrètes de la mise en œuvre de la planification et des systèmes de gestion de crise déployés à l'occasion d'une pandémie.

Nous avons retenu trois objectifs :

- mieux cerner les problèmes de coordination et de coopération que ne manqueraient pas de poser à l'ensemble des acteurs publics et privés, la gestion d'une situation critique s'inscrivant dans la durée ;
- appréhender les difficultés de prise en charge des citoyens compte tenu de la double exigence, incontournable, de préserver la population et de maintenir la fonction vitale du pays ;
- préciser les conditions de l'intégration dans la gestion de la crise des médias.

Ces trois objectifs nous sont apparus pertinents à la condition de les coupler en permanence avec une question transversale lancinante : celle de conjuguer sur le long terme des risques sanitaires et une discipline acceptée afin de préserver notre espace démocratique. Nos travaux qui rejoignent les vôtres nous ont donné des pistes. Il est ainsi apparu que dans la constitution de la menace spontanément attribuée à une cause extérieure, la part des vulnérabilités internes de la société joue un rôle déterminant : dans nos sociétés complexes, ce sont les vulnérabilités qui font le risque et déterminent son ampleur.

Préparer la gestion de l'incertitude

Il faut donc préparer l'ensemble de nos pouvoirs publics - l'État, les collectivités territoriales -, mais également les partenaires économiques et sociaux à la gestion de l'incertitude, notamment celle liée aux situations sociales. Au premier rang de ces incertitudes, on trouve les réactions aux dispositifs opérationnels dans des situations difficiles, longues, sans bornes temporelles précises.

L'irruption de l'éthique dans la crise est par conséquent une étape décisive. La preuve qu'un processus civilisateur de la crise majeure est durablement enclenché et que le cynisme moderne qui imprègne malheureusement notre civilisation confrontée à un malaise diffus et universel n'est pas une fatalité. La fausse conscience éclairée qui habille parfois facilement certaines décisions ne peut être un bon chemin. De telles pratiques de communication peuvent être habiles, mais portent en elles le germe de la ruine et de la déshumanisation.

Savoir gérer une crise majeure, c'est aussi poser la question de la légitimité de l'autorité. La légitimité ne s'est jamais superposée à la légalité. Aujourd'hui, plus que jamais, cet enjeu de la légitimité fonde la capacité de l'État à surmonter la crise. Toute perte de légitimité, tout accroissement de l'écart de légitimation, entraîne une déstabilisation proportionnelle du pacte républicain, ce « vouloir vivre ensemble » tellement évident qu'il en est devenu fragile.

Vos travaux permettent à chacun de progresser dans la compréhension de ce que recouvrirait la sauvegarde de l'État dans l'hypothèse d'une pandémie. Le danger, d'ailleurs, ne vient pas tant des risques encourus par l'État, que du manque de ferveur à le défendre, et il est de la responsabilité des gouvernants d'entretenir cette ferveur en favorisant tout ce qui peut contribuer à nous maintenir en éveil plutôt qu'à nous engourdir. Car il ne s'agit pas de sauvegarder l'État en tant que fin en soi - nous serions confrontés à des choix horribles - mais de sauvegarder ce pour quoi il existe : la démocratie et, à travers elle, l'ensemble des libertés. ■

QuickTime™ et un
décompresseur TIFF (LZW)
sont requis pour visionner cette image.