

RISQUES SANITAIRES : COMMENT MIEUX ANTICIPER LES CRISES ?

Analyse

Les crises sanitaires n'entrent pas forcément dans des schémas conventionnels auxquels il n'y aurait qu'une façon de se préparer et de répondre. Ces crises en mutation nous amènent à réfléchir sur la réactivité et l'efficacité du dispositif de veille et de sécurité sanitaire français élaboré depuis une quinzaine d'années. L'absence d'analyse stratégique sur l'efficacité de ce système se traduit par un défaut d'anticipation des crises, les conséquences pouvant être lourdes en termes de santé humaine ou de ressources allouées. Dans ce contexte, il convient de faire évoluer ce dispositif vers un système plus performant, plus opérationnel, davantage proactif que réactif. Si une meilleure coordination des fonctions et des acteurs semble s'imposer, plusieurs pistes possibles d'amélioration sont à explorer.

Des crises sanitaires en mutation : une anticipation et une gestion difficiles des risques

Les progrès technologiques, les changements de l'environnement et de l'usage des milieux, le développement des résistances aux traitements ainsi que l'évolution des comportements humains et des infrastructures sanitaires concourent à l'apparition et à la diffusion rapide de maladies émergentes ou réémergentes.

Face à ces phénomènes, la crise "sanitaire" ne peut s'entendre seulement au sens strict de crise liée au système de santé. Les événements pouvant avoir des conséquences néfastes sur la vie et sur la santé humaine sont d'origines diverses : les catastrophes naturelles et/ou climatiques, les catastrophes technologiques (pollution chimique, accidents nucléaires, pannes générales, dysfonctionnement généralisé des systèmes de communication ou des systèmes infor-

matiques, etc.), les activités générées directement par l'homme (grèves générales retentissant *in fine* sur les systèmes de santé ou d'approvisionnement, afflux massif de population, etc.) parfois avec intention de nuire (terrorisme).

Cette connexion avec d'autres milieux et activités rend l'anticipation et la gestion des menaces risquant de dégénérer en crise sanitaire d'autant plus complexes.

De plus, si les sources potentielles de crise se sont multipliées, celles-ci ont également muté. Elles se caractérisent souvent par leur soudaineté, leur interdépendance, leur imprévisibilité, leur complexité extrême. Confrontés à un environnement chaotique, à la globalisation, à la réduction des distances, notre culture administrative, nos dispositifs d'alerte, nos plans d'action ne sont pas spontanément en mesure de faire face.

La typologie des crises doit être considérée avec précaution.

D'une part, les "mutations" par définition impensables et imprévisibles, ne représentent qu'une faible part dans l'ensemble des crises. Il ne faudrait donc pas risquer de dédouaner de leurs responsabilités les décideurs et acteurs du domaine sanitaire, en valorisant à l'excès le paradigme de l'urgence.

D'autre part, rares sont les événements qui entrent dans une de ces formes pures. Une crise prévisible et faisant l'objet d'une préparation en amont (modélisation des scénarios, planification, mises en situation) peut dérapier lors de sa survenue.

Typologie des crises ¹

1. *la montée en puissance d'un phénomène* (événement météorologique "classique" épidémie récurrente) pour lequel 80 % de l'information est connue. Grâce à de bons techniciens capables de trier l'information et à une modélisation de l'inconnu, nous avons le temps de nous y préparer et nous savons y faire face ;
2. *le dérapage* (type Katrina à la Nouvelle-Orléans) pour lequel seulement 20 % de l'information est connue. Le reste doit être anticipé mais une réduction des incertitudes est possible, notamment par la mobilisation de personnes intuitives capables d'établir différents scénarios ;
3. *les mutations* (type 11 septembre ou tsunami), phénomènes quasiimprévisibles voire impensables (1 % de l'information connue). Les plans ne suffisent plus. Il faut au contraire s'en affranchir, développer une capacité rapide de réflexion stratégique, de pilotage et travailler en temps réel sur de l'inconnu. Ceci suppose une acculturation nouvelle et, d'une certaine façon, une remise en cause profonde des compétences techniques traditionnelles. Ces crises ne répondent plus en effet à un corps de métier particulier.

(1) Typologie établie par Patrick Lagadec, directeur de recherche à l'École polytechnique, spécialiste de la prévention et de la conduite des crises.

Les dérapages possibles sont nombreux et révèlent les lacunes du dispositif de veille sanitaire :

- défaut de perception par les outils de veille ou de surveillance d'une réalité déjà présente (canicule de l'été 2003, retrait tardif du Vioxx alors que des décisions en ce sens avaient déjà été prises dans certains pays) ;
- défaut d'utilisation de connaissances disponibles ou insuffisance de la veille scientifique (mauvaise appréciation des risques dans le cas du Sida, refus de transparence dans le cas de Tchernobyl) ;
- défaut de décisions ou mauvaise application des mesures prises (produits sanguins non chauffés).

En outre, face à de tels événements, il est difficile de savoir quelle attitude adopter. Si les pouvoirs publics et les acteurs ont démontré leur capacité à gérer certaines crises (par exemple le SRAS), le déni ou l'excès de confiance peuvent constituer un premier écueil. C'est le cas, par exemple, du refus d'envisager la transmission du prion de l'ESB à l'homme). À l'inverse, la surenchère, en première intention ou pour compenser des lacunes passées (par exemple éviction de tout donneur de sang s'étant rendu en Angleterre), se manifeste par la multiplication de gages, de plans, de mesures sécuritaires et préventives. Ceci peut, d'une part, conduire à des choix ruineux et inutiles. D'autre part, une telle attitude focalise l'attention des opérateurs et des administrations sur un seul risque, d'autres types de catastrophes pouvant simultanément prendre de court les responsables et décrédibiliser leurs actions auprès de l'opinion publique.

Un dispositif de veille sanitaire en progrès mais perfectible

La réactivité du dispositif d'alerte nécessite la maîtrise et la coordination de fonctions complexes.

- **La veille**, tout d'abord, consiste en la recherche de toute donnée, de tout danger, de tout signal pouvant faire l'objet d'une alerte. Elle suppose une attitude proactive de guetteur. Il s'agit dès lors de diversifier au maximum les capteurs extérieurs afin de repérer des

signaux générés en dehors du système (controverses et revues scientifiques, colloques, remontées d'informations des acteurs de terrain, etc.).

- **La surveillance** est un processus continu de collecte, de compilation, d'analyse et de diffusion de données, grâce à un système organisé d'alimentation. Contrairement à la veille qui nécessite d'être "à l'affût de tout", elle implique un objet particulier (par exemple à partir des infections nosocomiales ou les décès).

- **L'évaluation des risques** a pour objet de juger, d'évaluer le risque. Elle joue un rôle de régulateur de l'information.

Elle doit permettre aux responsables publics de statuer en connaissance de cause.

- **La communication, l'éducation et la formation** doivent éclairer les professionnels et l'opinion publique sur les risques, les comportements et les démarches à suivre. Le retour sur la perception de la communication est tout aussi important que la communication elle-même.

La recherche s'inscrit de manière transversale et vient en appui de chacune des autres fonctions. Par exemple, en amont, la recherche fondamentale peut consolider la mission de surveillance. En aval, les sciences sociales permettent une meilleure appréhension de la perception des risques et donc une communication publique adaptée.

- Enfin, **l'alerte** n'est pas une fonction en soi mais le moyen de passer d'une fonction à l'autre, de mobiliser la fonction suivante. Elle intervient à tous les échelons du dispositif et doit faire l'objet d'une régulation.

Prolongeant les réformes engagées au début des années 1990 (Agence du médicament, Réseau national de santé publique), les lois du 1^{er} juillet 1998 et du 9 mai 2001 ont jeté les bases du dispositif de veille et de sécurité actuel.

Véritable progrès, ce dispositif permet une meilleure appréhension des risques par secteur. Il lui est cependant reproché une certaine complexité. En effet, la coexistence d'un grand nombre d'acteurs, les

chevauchements possibles de compétences et les rivalités qui en découlent, le manque de coordination entre eux, le nombre de tutelles auxquelles ils sont parfois soumis, nuisent à la lisibilité d'ensemble et à l'efficacité du système.

Toutes les agences exercent des fonctions de veille, de surveillance et d'évaluation des risques. Certaines ont développé en leur sein des unités de recherche ou disposent de budget à cette fin. D'autres privilégient

les partenariats externes avec des organismes de recherche type INSERM, CNRS, IRD ou encore INRA. Quelles que soient les modalités, l'essentiel en cette matière est d'être en capacité de développer, d'une part, des compétences de fond destinées à consolider les données de surveillance et, d'autre part, des recherches finalisées sur des problèmes apparus en cours de crise. La fragilité de l'interface agences/organismes de recherche nuit aujourd'hui à la réactivité du système.

Les principaux opérateurs du dispositif de veille et de sécurité sanitaire en France

Institutions ou agences	Tutelle(s)	Missions
Institut national de veille sanitaire (InVS)	Ministère de la Santé	Collecte, compilation, analyse et diffusion de données de santé Déclinaison au niveau local : Cellule interrégionale d'épidémiologie (CIRE) Deux unités de recherche mixtes : nutrition et accidentologie routière
Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA)	Ministères de la Santé, de l'Agriculture et des Finances	Risques sanitaires et nutritionnels liés aux aliments Pouvoir réglementaire pour les médicaments vétérinaires Appui scientifique
Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)	Ministère de la Santé	Pouvoir réglementaire pour les produits de santé destinés à l'homme Risques liés à leur utilisation
Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement au travail (AFSSET)	Ministères de la Santé, du Travail, de l'Industrie et de l'Environnement	Risques liés à l'environnement au sens large et à l'environnement au travail
Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	Ministère de l'Écologie et du Développement durable	Risques liés aux activités économiques Études et approche expérimentale
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	Ministères de l'Écologie et du Développement durable, de l'Industrie, de la Recherche, de la Santé et de la Défense	Risques radiologiques et nucléaires (sûreté des réacteurs, des usines, prévention des accidents majeurs, des actes de terrorisme) Études et recherches
Institut national de la recherche en sécurité (INRS)	Ministère du Travail	Prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles Amélioration de la santé et de la sécurité de l'homme au travail

Quelques pistes possibles pour une meilleure anticipation des crises et la coordination d'un dispositif proactif

- **Renforcer la coordination entre les différentes agences** et le dialogue avec les décideurs publics. Une telle orientation vise la clarification des domaines de compétences des agences, la circulation facilitée de l'information et des données, la promotion des lieux de dialogue et de concertation.

- **Renforcer la coordination entre les différentes fonctions.** Une réflexion particulière relative à *l'interface entre la recherche et la veille/surveillance* doit être menée. Les deux fonctions doivent travailler en interaction : la première étant à la fois une source d'information

et un outil d'analyse et d'expertise des données de la seconde. Une formalisation des conventions passées entre les agences et les instituts de recherche ou universités permettrait une meilleure réactivité de la recherche.

- **Renforcer l'articulation avec les opérateurs territoriaux** et mieux tenir compte des caractéristiques locales, notamment en ce qui concerne les DOM.

Pour élaborer ces orientations, il convient de s'inspirer d'autres secteurs comme la sécurité extérieure, la sécurité intérieure, la protection civile ou encore le secteur financier. Ceux-ci ont en effet développé des modèles élaborés de veille, de recherche, d'alerte, d'anticipation et de préparation des crises.

Cette note s'inscrit dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France confiée par le ministre de la Santé et des Solidarités, Xavier Bertrand, au professeur Jean-François Girard, à Françoise Lalande et Rachid Salmi et à laquelle le Centre d'analyse stratégique s'est associé à travers les concours de Stéphane Le Bouler et Laetitia Delannoy. Un pré-rapport a été remis au ministre et est disponible sur le site du ministère de la Santé. Le rapport définitif doit être rendu dans le courant du mois de juillet.

> Laetitia Delannoy,
Département Questions sociales

> LIVRE VERT SUR LA STRATÉGIE MARITIME : UN CHANGEMENT EN PROFONDEUR

Par un arrêt du 30 mai, la Cour de Justice européenne (CJCE) a jugé illégale l'action de l'Irlande qui avait poursuivi le Royaume-Uni devant le tribunal maritime de Hambourg pour impact dommageable d'une installation sur l'environnement marin. Les engagements pris dans l'Union européenne au titre de la convention maritime internationale obligent, en effet, l'Irlande à porter cette affaire entre États membres devant la CJCE. **Après avoir intégré les engagements maritimes internationaux dans le droit communautaire, l'Union européenne s'attelle résolument à la construction d'une politique intégrée de la mer.** Ainsi, la stratégie proposée le 7 juin vise une plus grande intégration horizontale européenne, générant synergies et économies d'échelle dans le domaine maritime. La consultation est prévue jusqu'à fin juin 2007 (plus longue que d'habitude) ; la Commission cherche à rallier d'autres partisans : la France fait partie des soutiens.

> UNE DIRECTIVE-CADRE SUR LES SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL DEVIENDRAIT-ELLE POSSIBLE ?

En l'absence de cadre juridique propre aux Services d'intérêt général (SIG), la Cour de Justice européenne arbitre au coup par coup les conflits entre les règles du marché et les principes qui fondent les SIG. La Commission se fonde ensuite sur ces arbitrages pour élaborer le droit positif. La France, elle, réclame depuis un certain temps un cadre juridique propre aux SIG, auquel l'Allemagne s'oppose au nom de l'autonomie de ses services publics locaux. La proposition de directive-cadre sur les Services d'intérêt économique général du parti socialiste européen, rendue publique le 30 mai, offre une voie de conciliation entre les positions allemande et française. Ne modifiant pas les directives sectorielles existantes, ce texte traite exclusivement des zones de tension entre les SIG et le marché. Il mentionne notamment la définition des obligations de service public, le mode de gestion (directe ou déléguée) et la péréquation tarifaire. **Cette initiative pourrait constituer un signe avant-coureur d'une réouverture du chantier des services publics dans l'Union européenne.**

> UNE ASSURANCE PROTECTION JURIDIQUE POUR LE JUSTICIAIRE BELGE

Pour une somme de 12 euros par mois, le citoyen belge pourra, dès janvier 2007, souscrire une assurance protection juridique. Le Conseil des ministres a approuvé le 2 juin **un projet de loi prévoyant, après concertation avec le secteur des assurances, la création d'une police destinée à couvrir un large éventail**

> LE PROGRAMME-CADRE (2007-2013) POUR L'INNOVATION REFLET DES PRÉOCCUPATIONS AMBIANTES SUR LA COMPÉTITIVITÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

Par une résolution votée à une très large majorité, le Parlement européen a pris date le 1^{er} juin en faveur de l'innovation au sein de l'Union européenne. **Les amendements adoptés reflètent une attention marquée aux PME**, notamment dans le cadre du développement des procédures de passation des marchés publics et du microfinancement, l'exigence d'un guichet unique pour les services d'appui, la promotion de l'esprit d'entreprise en s'interrogeant sur les législations nationales en matière de faillite, l'importance de l'évaluation, l'intérêt pour les écotecnologies, le secteur spatial et bien sûr l'énergie. Le Parlement entend ainsi accélérer le processus de création d'une véritable société de la connaissance.

> INTÉRÊT CROISSANT POUR LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE

Le nouveau portail européen EURES, inauguré le 20 février 2006 et dédié à la mobilité de l'emploi, facteur déterminant pour faire de l'Union européenne un espace de compétitivité globale, connaît un succès croissant. Au 2 juin, 902 991 offres d'emploi, 117 196 curriculum vitae et 5 945 employeurs sont recensés. Les demandes de mobilité (900 000 visites par mois) proviennent de la Pologne, de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, et concernent principalement le secteur de l'hôtellerie, les ingénieurs et électroniciens. **Les destinations les plus prisées sont le Royaume-Uni, suivis de la France, de l'Allemagne, de l'Irlande et de l'Espagne.** Afin de sensibiliser encore davantage à une vision positive de la mobilité, le Conseil a adopté fin mai 2006 une charte européenne de la mobilité, assortie de recommandations pour des formations tout au long de la vie. Un premier rapport d'évaluation sur la mobilité géographique, très attendu par les acteurs, est prévu pour octobre 2006.

www.eures.europa.eu

de frais de justice (actions civiles en dommages et intérêts, problèmes liés à la consommation, aux relations avec un conjoint, à l'administration fiscale, etc.). Actuellement, certaines assurances de ce type existent, mais elles ont un champ d'intervention limité, les contrats ne bénéficient d'aucun encadrement contraignant et connaissent peu de succès en Belgique (un citoyen sur dix seulement est concerné) à la différence de l'Allemagne ou des Pays-Bas. Depuis 2004, l'aide juridique gratuite a été rendue accessible à un nombre plus large de justiciables belges, mais une majorité

d'entre eux appartenant aux classes moyennes continuent à ne pas avoir les moyens financiers pour supporter le poids d'une procédure judiciaire, dont les coûts incompressibles sont trop souvent excessifs.

<http://presscenter.org/repository/news/971/fr/971c6263e2a7f2e8a6ab95df0a219037-fr.pdf>

> PROTECTION DES DROITS D'AUTEUR : LA CHINE MONTRE PATTE BLANCHE

Le gouvernement chinois s'engage dans la lutte contre le téléchargement illégal afin de mieux protéger les droits d'auteur. Conformément au règlement adopté fin mai, toute personne téléchargeant des films, des vidéos, de la musique ou des textes "pour les mettre à disposition, les copier ou pour toute autre utilisation devra obtenir l'autorisation des détenteurs des droits et payer la somme correspondante". **Ce règlement, qui entrera en vigueur à partir du 1^{er} juillet, prévoit des amendes allant jusqu'à 100 000 yuans (9 700 euros).** Dans ce pays, qui compte plus de 111 millions d'internautes, les pratiques de téléchargement illégal ont été dénoncées à plusieurs reprises devant l'OMC par les États-Unis et l'Europe. Ces mesures interviennent également après de récentes actions en justice contre plusieurs sites chinois mis en cause dans le téléchargement illégal.

Source : *ChinaTechNews*, 31 mai 2006

> AMNESTY TISSE SA TOILE CONTRE LA CENSURE EN LIGNE

Sites Web déconnectés, chats et e-mails sous surveillance, *blogs* interdits, cybercafés fermés... Les technologies de la communication offrent à Amnesty International de nouveaux champs et modes d'inter-

vention. Alors que l'association lance généralement des campagnes de sensibilisation au coup par coup, la branche britannique, à l'occasion des quarante-cinq ans d'Amnesty International, fêtés le 27 mai, a décidé d'ouvrir **un site, irrepensible.info, dédié à la censure sur la Toile.** L'objectif est de tisser un vaste réseau de détection et de protestation capable de faire échec à la censure partout où elle s'exerce. Une pétition à remplir en ligne en faveur du respect la liberté d'expression dans le cyberspace sera présentée à la conférence des Nations unies sur l'avenir d'Internet, qui aura lieu en novembre 2006 à Athènes. <http://irrepensible.info/>

> QUAND LA PRIVATISATION DE LA SÉCURITÉ DÉGÉNÈRE EN VIOLENCES URBAINES : LE CAS DE L'AFRIQUE DU SUD

Avec des effectifs deux fois plus nombreux, l'Afrique du Sud est le pays où le nombre d'agents de la sécurité privée rapporté au nombre d'agents de la sécurité publique est le plus important au monde. Le chiffre d'affaires du marché de la sécurité est de 4 milliards d'euros, et **sa croissance, de 300 % entre 1999 et 2005, a été nourrie par une forte insécurité et un large mouvement de privatisation.** La police est recentrée depuis plus dix ans sur la lutte contre le terrorisme des opposants du régime. Or depuis le mois de mars, l'Afrique du Sud connaît une grève sans précédent des agents de sécurité privée, réclamant une revalorisation de leur salaire de 11 %. Cette grève a dégénéré en émeutes urbaines faisant 21 morts accompagnées de scènes de pillages dans les plus grandes villes. Selon le président Thabo Mbeki, le pays risque de "plonger dans l'anarchie".

> UNE MESURE DE LA CRÉATION DE VALEUR AJOUTÉE DURABLE DES ENTREPRISES

Financée par l'Union européenne dans le cadre de son programme Life Environnement, l'étude Advance, menée par un consortium académique, vient de développer, pour la première fois, une méthode de calcul monétaire de la performance environnementale des entreprises. Sur 65 entreprises européennes analysées, de 16 pays représentant 18 branches industrielles, seules 29 utilisent leurs ressources environnementales de manière écologiquement efficace, les

autres détruisant des milliards d'euros. Ainsi Airbus, l'entreprise classée la plus "éco-efficace" en Europe, a atteint une création de valeur durable 4,5 fois supérieure à la moyenne des émissions et de l'utilisation des ressources environnementales produite par l'UE-15. Cette méthodologie de mesure de la valeur ajoutée durable autorise désormais **une transcription des mesures environnementales en données financières utilisables par les places boursières.**

Source : *Advance, Sustainable Value of European Industry, mai 2006* ; <http://www.advance-project.org/survey/download/index.html> ; http://www.advance-project.org/downloads/advance_surveyfullversion.pdf

> E-VOTE AUX ÉLECTIONS POLITIQUES : BILAN MONDIAL DE LA CNIL

À l'ère du tout numérique, le vote par Internet aux élections politiques commence à émerger dans plusieurs pays, avec pour objectifs le recul de l'abstention, la modernisation de l'organisation du scrutin, ou encore une meilleure fiabilité des décomptes. Selon un état des lieux des différentes expériences dans le monde en la matière, dressé par la CNIL, la Suisse, l'Estonie et la Corée figurent parmi les pays les plus avancés. Inversement, les États-Unis, la Grande-Bretagne,

l'Irlande ou encore l'Espagne ont stoppé ou cesseront les tests de vote à distance en raison d'une trop faible participation et des risques et failles en matière de sécurité et de fiabilité des opérations. Même dans l'hypothèse d'une technique plus sûre, **la CNIL s'interroge**, en conclusion de son rapport, **sur l'indépendance d'un vote qui s'exprimerait à domicile**.

Source : Commission nationale informatique et liberté (CNIL), "Le vote par Internet aux élections politiques, les éléments du débat", 28 mai 2006 ; http://www.cnil.fr/fileadmin/documents/approfondir/dossier/e-administration/Note_vote_internet_VD.pdf

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 45 56 51 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

