

LA « DRÔLE DE GRIPPE »

par Patrick Lagadec

Le titre choisi par Patrick Lagadec évoque les années 1939-40, au cours desquelles la France était officiellement en guerre mais ne combattait pas. Ce sont les années de la « drôle de guerre ». Cependant, en 1940, quelques semaines de combat suffirent à l'ennemi pour anéantir la France. En 2009, face à la « drôle de grippe », la France n'a pas eu à combattre. Après avoir soumis les faits à examen, Patrick Lagadec, constate qu'elle a toutefois porté « une atteinte profonde à la crédibilité de nos systèmes de pilotage ». Mais, il ajoute avec humour que ce fut sans combats. Ce fut donc bien une « drôle de grippe ».

Analyse des risques, crise, force de réflexion rapide, grippe, H5N1, management des risques, OMS, PCA, plan, santé publique, SRAS

« tableau de bord » au jour le jour¹ – pour éviter les reconstructions d'après-coup et montrer qu'une réflexion en recul au long d'une crise n'est pas vaine. Je voudrais ici m'efforcer d'en fournir une courte « synthèse stratégique » pour les lecteurs de *Préventique Sécurité*, spécialistes de ces questions de risques et de crises.

Si j'étais condamné à devoir résumer le tout en quelques lignes je dirais que la « pandémie 2009 » s'est faite disciple appliquée de Sun Tsu et de ses maximes : « *Vaincre l'ennemi sans combat* », « *S'attaquer à la stratégie de l'ennemi* ». Elle a engrangé beaucoup – une atteinte profonde à la crédibilité de nos systèmes de pilotage – avec un vecteur *low cost*, un magistral amorti gagnant. C'était là son coup de génie : « pandémie de faible létalité ». Un trou noir conceptuel, un angle mort opérationnel. Après cette campagne 2009, elle peut désormais attaquer. Le tout fut pour elle d'une facilité déconcertante, en raison de nos faiblesses structurelles : l'incapacité à prendre du recul en temps réel, le repli sur les plans prévus à la moindre ombre d'inhabituel, l'impréparation au pilotage sans mode d'emploi, des formations initiales qui ne préparent pas à penser et traiter le monde actuel fait de turbulences majeures et de chaotique, de non linéaire et de surprises « inconcevables » (dans les paradigmes des années 1980-90). Le tout conduit à des logiciels d'intelligence et de pilotage qui ne fonctionnent plus.

Mais tentons de mieux préciser les forces qui ont tout de même été les nôtres, avant de revenir sur ces lignes de faille génériques – et de tracer des voies de progrès.

P. Lagadec

est directeur de recherche à l'École polytechnique (laboratoire d'économétrie, département d'économie).

LA « DRÔLE DE GRIPPE » a lâché prise en janvier 2010. Comme toujours se pose la question d'un retour d'expérience exigeant. En raison du développement hyperbolique des connectivités environnementales, techniques, sociétales, le XXI^e siècle sera un siècle de pandémies, de toutes natures, de tous niveaux de sévérité : il serait plus judicieux d'apprendre par la réflexion partagée que par une accumulation de fiascos.

Sauf grande surprise, on va pourtant à nouveau se contenter de « passer à autre chose », chacun restant sur ses lignes de protection. Pour les uns, cette première pandémie du XXI^e siècle aura démontré l'existence de capacités remarquables et nouvelles – une « première » en matière de planification, détection, mobilisation, suivi, communication – ; pour les autres, le tableau final est strictement inverse – « une énorme et ruineuse cacophonie pour pas grand

chose ». Et chacun pourra « classer l'affaire », après en avoir tiré quelque bénéfice de circonstance, depuis les militants antiprécaution jusqu'aux croisés de la dénonciation du complot mondial, sans oublier les dénonciateurs de « grippette » confirmés dans leurs contre-alertes estivales. Certes, une commission d'enquête sur la question des vaccins a bien été mise sur pied, mais son champ d'investigation n'est pas à la hauteur des enjeux : le problème des vaccins n'est qu'un volet particulier d'un dossier bien plus conséquent – le gouffre croissant entre les enjeux de risques et de crises, d'une part, et les logiciels d'intelligence et de pilotage actuellement en vigueur, d'autre part.

À défaut d'examen approfondi, organisé, ouvert à l'ensemble des acteurs, il reste à contribuer à ce retour d'expérience sur un mode infiniment plus limité. J'ai tenté de le faire dans un texte où j'ai notamment fourni mon

1. P. Lagadec : « La drôle de grippe ». Pandémie grippale 2009 : essai de cadrage et de suivi. Cahier de recherche n° 2010-03, Dépt d'Économie, École Polytechnique, janvier 2010, http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/cahier_2010-03.pdf

Avancées

Anticipation-préparation-détection-réaction : assurément, le traitement de la pandémie grippale, qui a été repérée au Mexique vers la fin du mois d'avril 2009, peut être salué comme un exemple de progrès. Nous sommes bien loin de la constance dans l'aveuglement qui, jusqu'au bord du gouffre, a marqué la pandémie financière de 2007-2008.

Planification

L'OMS a joué un rôle majeur de chef d'orchestre en matière de surveillance, d'expertise et de planification sur la pandémie grippale, depuis les années 2003-2005, marquées par l'épisode du SRAS et le développement de la grippe aviaire H5N1. Un imposant centre de traitement a été mis en fonctionnement à Genève pour détecter et suivre les épisodes pandémiques. Des phases de référence ont été établies pour moduler les paliers d'engagement opérationnel ; ces paliers ont été décalqués dans les grands plans nationaux. En France, notamment, les autorités ont mis au point un « plan national de prévention et de lutte pandémie grippale » qui reprend l'architecture du plan OMS. Ce plan, dont la première mouture date de 2004, a permis de clarifier une organisation générale de réponse, d'intégrer le principe d'« un large effort de communication et d'information ». Et ce plan a été ajusté à plusieurs reprises. Le dispositif a pu être activé très précocement lors de l'épisode grippal 2009, et son déploiement, tant à l'échelle mondiale que nationale, est bien une « première ».

« Continuité d'activité »

D'emblée, à côté des lignes habituelles de planification étatique, les responsables ont inscrit la préoccupation de la continuité des activités, et notamment de la

fourniture des services essentiels offerts par les grandes entreprises de réseaux. La question des PCA (plans de continuité d'activité), s'est imposée comme prioritaire, dans le discours des pouvoirs publics, mais aussi dans les pratiques de gestion des risques et d'anticipation des crises dans les grandes entreprises de réseau. C'est probablement là aussi une première : la mobilisation active des grands opérateurs pour clarifier les points de vulnérabilité, réfléchir aux mesures à prendre, arrêter des décisions en matière d'acquisition de moyens de protection (masques, antiviraux, etc.), intégrer la dimension ressources humaines, cerner les problèmes liés aux « fonctions essentielles » à satisfaire, réfléchir aux questions éthiques qui pourraient se poser.

Exercices

Sur la base de vidéos vigoureuses réalisées par le SGDN², des exercices ont été conduits (30 juin 2005, 25-26 avril 2006), ce qui a permis de sensibiliser les équipes, de conforter les préparations. Des efforts ont été engagés à l'échelon européen (23-24 novembre 2005). On a même vu un ministre de la santé

participer personnellement à un exercice national, et pas seulement pour de la figuration-communication.

Lignes de faille

Un certain nombre de faiblesses sont apparues dans le dossier, et souvent dès l'origine.

Un certain culte du secret

Un « confidentiel défense » originel a marqué le plan « Pandémie grippale ». Bien entendu, on doit se féliciter que l'instance en charge de la sécurité de l'État, le SGDN, se soit mobilisée. Mais il reste que des questions se posent sur la place donnée au *Command and Control* dans un monde devenu autrement plus complexe que par le passé – dans lequel le civilo-militaire est de plus en plus important à envisager dans sa complexité, et le civil souvent en charge (comme dans le cas des réseaux vitaux) de la défense systémique du pays. Il n'est pas certain que les réactions viscérales négatives à l'endroit de la vaccination n'aient pas été liées, pour partie, à une perception obscure d'une prégnance du militaire, notamment

Illustration D. Chazal/Groupe Préventique d'après Marcel Jeanjean, Morris, Gustave Doré et inconnu.



² Secrétariat général de la défense nationale, cf. www.sgdn.gouv.fr.

autour de la symbolique des « gymnases » (même si des raisons techniques ont bien entendu beaucoup compté dans l'option prise).

Une approche initiale fermée et cloisonnée

Ce fut le trait dominant dans les années 2004-2005, lors de nombreuses journées d'information-sensibilisation organisées à destination de cadres des secteurs public et privé dans la perspective de la pandémie H5N1 attendue. La toute première conférence – organisée par le Haut Comité français pour la défense civile, en 2004 – fut remarquablement démonstrative. Seules avaient la parole les autorités publiques – et d'abord le SGDN. Certes, des ouvertures furent opérées au fil des mois, mais la ligne de référence qui est la nôtre sur ces grands sujets de sécurité était donnée, et instituée. Les mobilisations systémiques désormais nécessaires appellent des dynamiques bien différentes – qui nous sont culturellement étrangères.

Une culture de plan, une culture « PCA »

Assurément, il est bon d'avoir des plans. Ils permettent de préparer des lignes de réponse, des organisations, des moyens, des règles d'emploi, qui éviteront paralysie, perte de temps et consommation d'énergie sur des sujets qui auraient pu être clarifiés préalablement. Le plan

permet aux acteurs de se concentrer, en situation, sur les points les plus délicats³. Encore faut-il que ces plans soient véritablement inscrits dans cette perspective de donner aux acteurs des outils de base leur laissant plus de liberté pour le questionnement afin de traiter le non anticipé. Encore faut-il que ces plans ne tombent pas dans des cultures qui feront de l'outil une cage, une vaste « usine à gaz », dont les règles, les subdivisions, les emboîtements, en arrivent à tuer tout autre préoccupation que le repérage dans la machinerie. Le problème génétique des plans, sauf remarquable vigilance stratégique, est qu'ils prévoient tout, sauf l'inattendu. Plus précisément, qu'ils en viennent à tuer l'idée même d'inattendu, à rendre suspecte la préoccupation pour ce qui fait l'essence même de la crise : la surprise stratégique, la mise en cause des références. Ce fut le diagnostic du Dr Young, en charge du pilotage du SRAS à Toronto : « *La première victime du SRAS fut le plan lui-même ; le problème se posait depuis moins de cinq minutes que le plan était dépassé.* »

Une dynamique public-privé souvent surprenante

Le secteur public a beaucoup fait pour appeler le secteur privé à des mobilisations – ce qui était certes souvent nécessaire. Mais il lui est rarement arrivé

de comprendre que le secteur privé, et notamment le secteur des grands opérateurs de réseaux, était peut-être en avance sur de nombreux points, et qu'il aurait parfois bien mieux valu l'écouter que de le « convoquer » et lui faire des discours sur ce qu'il lui faudrait faire en application des règles étatiques (avant, comme cela s'est vu, de lui demander de se « débrouiller » lorsque le temps du non planifié fut venu).

La dimension « société civile » mise sous le boisseau

De tout temps, la première préoccupation des autorités en charge du pilotage des crises a été de garantir la paix civile, de prévenir et de bloquer toute « panique » et autre « désordres », en prévoyant notamment un arsenal de textes et mesures d'exception – les images de la Peste noire sont prégnantes. Certes, il ne faut jamais oublier les problèmes qui peuvent se poser en situation extrême – « *qui veut faire l'ange fait la bête* ». Mais cette ligne régalienne n'épuise pas le questionnement : et si la mise à l'écart des problèmes les plus difficiles avait pour résultat indirect de saper les cohésions profondes, et de préparer justement ce que l'on veut à tout prix éviter ? Et si, dans des sociétés complexes, les « ponts » étaient bien plus importants que les « murs » ? Emmanuel Hirsch, en sa qualité de directeur de l'espace

3. Cf. le précédent article de Patrick Lagadec : « La question des plans », PS n° 110, p. 25.

La démarche « force de réflexion rapide »

DÈS LORS que l'on entre dans le domaine de la crise, que l'on quitte celui de l'urgence bien cernée, il est indispensable de déployer une capacité instantanée de questionnement à la hauteur des événements en cause et des décisions à envisager. Quatre questions sont à travailler pour aider à la prise de décision :

- **De quoi s'agit-il, vraiment ?** Le plus grand risque est de se tromper de sujet. Et le risque perdurera tout au long de la crise, car il y a souvent mutation des enjeux en cause.
- **Quels sont les pièges à éviter ?** Car, très souvent, un processus de rétrécissement de la réflexion se met en place et on procède par réflexes techniques plus que par intelligence stratégique.
- **Avec quels acteurs va-t-il falloir travailler ?** Ce sera souvent avec d'autres configurations que celles prévues antérieurement.
- **Quelles initiatives créatrices ?** Pour cerner les dynamiques positives à introduire dans un environnement qui sera de nature chaotique. Il ne s'agit pas de répondre à tout, mais d'apporter des actions qui fassent sens, et permettent d'enclencher des cercles vertueux. □

Un prochain article sera consacré à cette démarche [ndlr].



éthique de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, interrogeait à l'été 2009 : « Depuis 2004, notre pays améliore son plan de lutte contre la pandémie de grippe : à quel moment a-t-on créé les conditions d'une sensibilisation et d'une délibération intégrant les représentants de la cité, les « forces vives de la nation », les membres d'associations, les universitaires, la communauté des intellectuels dans sa diversité, afin de produire non seulement des principes d'action mais un projet social à hauteur du défi ? Depuis 2009, constate-t-on la moindre initiative apparente à cet égard [...] ? »

Défis et perspectives

Mais je voudrais insister sur des dimensions qui me semblent plus génériques, plus déterminantes, et qui se posent désormais à nous sur tous les dossiers de gestion de crise.

Terra incognita

L'inédit, l'imprévu, la surprise, le non linéaire, sont désormais notre terrain d'action, et cela de plus en plus. Il reste pourtant des territoires placés hors référence, hors responsabilité. Nos outils d'excellence sont conçus pour naviguer par petits temps, bien établis, bien connus. Ils garantissent des performances immédiates, à conditions que les réponses validées soient appliquées sans imagination. En matière de crise, il

ya là une contradiction dans les termes. Et pourtant, le premier réflexe, viscéral, est de standardiser les diagnostics comme les réponses, quand il faudrait ouvrir les questions et la capacité de questionnement partagé. Si la question s'aiguise, si les repères habituels s'évanouissent, si de nouveaux acteurs surgissent, la peur s'installe et le réflexe habituel est de se recroqueviller plus encore dans les logiques en vigueur, dans les réponses programmées. On a vu à maintes reprises, sur ce dossier de la pandémie comme sur d'autres, s'appliquer la maxime : « Nous sommes ici pour répondre aux questions, pas pour nous en poser ». Une fois un scénario pris pour référence, interdiction d'en sortir ; une fois les réponses planifiées, interdiction de soulever et de partager des questionnements. Je l'ai observé sur quasiment toutes les conférences préparatoires à la « pandémie grippale ». Et dès le premier coup de tocsin, la fermeture se fait encore plus résolue : « ce n'est plus le temps de réfléchir ».

C'est là un piège logiciel fatal. Dans un monde de plus en plus complexe, rapide, en connectivité générale, la surprise stratégique devient le principe même du défi à traiter. La réponse exige une capacité dynamique de questionnement, sans laquelle il ne peut y avoir qu'échec – sauf miracle. Mais, et c'est là le piège aggravé : comme l'imprévu n'est pas intégré, comme il produit surtout des chocs allergiques paralysants, nous sommes sur une pente d'échec structurelle. Car il ne s'agit plus d'appliquer des réponses. Comme l'a souligné le secrétaire à la santé qui était à la barre au moment de l'épisode de grippe porcine en 1976 aux États-Unis : « Il était même difficile de déterminer les questions à poser ». Sauf mutation dans nos visions et nos outils, l'écart ne peut que s'aggraver aujourd'hui, en raison de la mutation de nos environnements et de nos crises. Le réel, lui, ne sera pas disposé à rentrer dans nos conceptions dépassées.

Capacités stratégiques

Pour répondre aux défis de pilotage actuel, nous avons proposé la démarche de « force de réflexion rapide » (cf. encadré en page précédente). Elle aurait dû être instantanément mise en œuvre dans le cas de la pandémie 2009 qui, très vite, est apparue en décalage avec les plans préexistants. Le principe est de pouvoir réunir une équipe *ad hoc* dès la sensation d'écart insistant entre ce que l'on ressent (le ressenti vient

toujours avant les preuves chiffrées) et ce qui est fait (souvent le *wait and see*, ou la simple référence à des plans fondés sur l'expérience passée et des hypothèses discutables mais non discutées). Ce sont des équipes de personnes de profils hybrides, rompues à la confrontation à « la page blanche », habituées à un travail constructif en commun en territoire barbare, capables de suggestions opérationnelles inventives en temps réel. Dans les environnements actuels, marqués par les mutations et le chaotique, ces lignes de travail sont fondées en théorie. Elles ont aussi montré leur utilité en pratique – à condition bien entendu que l'on ne tienne pas l'échec dans les règles pour préférer à la réussite non conventionnelle.

Formations nouvelles

Nous ne pouvons pas lutter à armes égales contre les risques et les crises actuelles, et nous ne pourrions assurément jamais en tirer des « opportunités » – ce qui est une perspective non défensive particulièrement importante – si nous ne sommes pas préparés intellectuellement et opérationnellement à reconnaître, tolérer, comprendre, traverser des univers instables et exposés aux embardées les moins anticipées. On s'est jusqu'à

Une autre échelle de repérage des risques pandémiques ?

Hors échelle	La peste de 1347, qui fait rupture pour une civilisation ou la planète entière
Niveau 6	La pandémie de 1918, qui exige des reconfigurations globales
Niveau 5	Une grippe qui appelle d'autres registres de réponse, et très au-delà du sanitaire
Niveau 4	Une grippe qui commence à déborder les PCA
Niveau 3	Une grippe qui sollicite fortement tous les acteurs et leurs « plans de continuité d'activité » (PCA)
Niveau 2	Une grippe plus forte mais non destructurante
Niveau 1	Une grippe saisonnière
Niveau 0	Le rhume continental

L'OMS, au printemps, a déclenché son niveau 6 pour une grippe qui se situe, selon les régions, entre le niveau 1 et le niveau 2, mais certes avec un potentiel au départ estimé plus élevé. □



présent efforcé de donner aux responsables des outils leur permettant de ne pas être surpris ; il faut désormais préparer chacun à être surpris, à ne pas se laisser tétaniser par l'imprévu et, bien au contraire, à déployer des créativité personnelles et collectives en situation non programmée.

Certes, c'est là très loin de nos habitudes. Et même en matière de formation à la « gestion de crise », quand l'essentiel tient à la délivrance de schémas, de règles, de « bonnes pratiques ». Si nous ne nous adaptons pas rapidement et profondément à ces nouveaux enjeux, nous serons prisonniers de nos ancrages profonds et laisserons les clés aux risques et aux crises. Comme aurait dit Bismarck : « tant que l'École de guerre est à Paris, pas de problème pour l'Allemagne ». C'est le piège pour toutes les époques et désormais, à maints égards, nos mécaniques de gestion de crise sont devenues têtes de ponts de nos crises.

À nous de savoir réagir – et non pas en prônant, comme le veut le rituel de chaque fin de colloque, une formation « dès l'école maternelle », mais bien une formation de nos dirigeants et futurs dirigeants à ces mondes qui sont certes un peu éloignés de ceux du consommateur rationnel disposant d'une information parfaite et baignant dans un contexte d'équilibre général. Si on

n'opère pas ces changements, on continuera à entendre, comme c'est le cas actuellement : « Ne faites pas peur aux dirigeants. Ils ne l'ont pas appris dans leur cursus d'excellence, il n'est donc pas question de les mettre aux prises avec des logiques par trop dérangeantes ». L'urgence absolue est de former les dirigeants à ces pilotages stratégiques en rupture avec le management de référence : comment échapper aux logiciels imposés, comment piloter les apports de l'expertise, comment piloter des ensembles d'intervention lorsqu'ils sont placés hors épure de référence, etc. L'urgence de fond est de tolérer une formation initiale des futurs dirigeants qui devront conduire les affaires publiques et autres enjeux essentiels sans script de protection déjà écrit. Comme l'a souligné si judicieusement Christian Frémont, ancien directeur des stages à l'ENA, « savoir affronter les dangers, les situations sans modes d'emploi, c'est la responsabilité des élites – sinon, il n'y a pas de raison qu'elles existent ». Et bien entendu, ces nouveaux horizons ne sont pas réservés à quelques-uns, cela serait encore un piège...

Tournant

Je retiendrai moins de l'épisode telle ou telle « erreur », ou avancée tactique. L'essentiel me semble l'avertissement à frais limités que représente la pandémie

2009 : nous n'avons pas l'intelligence de nos crises, nous ne disposons pas des logiciels de pilotage qui nous seraient indispensables. Plus préoccupant : nous ne mettons quasiment rien en place, en termes de formation initiale comme de préparation des dirigeants (et des autres acteurs), pour pouvoir penser et traiter les crises désormais à l'ordre du jour. La meilleure référence m'apparaît être celle que décrit John Barry dans son grand livre sur la pandémie de 1918, lorsqu'il examine la mutation qui fut introduite par quelques pionniers en matière de santé publique aux États-Unis au tournant du siècle. Nous serions bien avisés de reprendre à notre compte cette audace qui caractérisa ces grands pionniers : « Ils créèrent un système capable de produire des personnalités capables de penser de façon nouvelle, capables de mettre en question l'ordre habituel ». Certes, il fallut pour cela fonder une nouvelle université – Baltimore – en raison de l'imperméabilité des institutions *leaders*, qui finalement furent bien obligées de suivre. Nous voici en face de semblables croisées des chemins, et cela est valable bien au-delà de la santé publique. Et l'affaire récente du volcan islandais, qui a montré la même difficulté de qualification initiale du problème, avec des conséquences ruineuses, montre bien qu'il y a urgence, sur tous les fronts. ■

13 avril 2010

Une bibliographie est disponible sur demande à edition@preventique.org

Points saillants

L'ouverture du Dr Young, octobre 2007

Dès le premier jour de cette grippe, je me souvins de l'entretien que j'avais eu deux ans auparavant avec le Dr Young qui avait piloté l'épisode du SRAS à Toronto, et surtout de cette phrase qu'il prononça : « Nous aurons des épidémies. Le tout sera de savoir si elles seront de gravité forte, moyenne ou faible ». La phrase m'était apparue « étrange » – donc à retenir, et ne jamais oublier –, tant elle était en dissonance avec la monolecture imposée : « une pandémie, c'est 1918 de retour ; à moins que ce ne soit la Peste noire ». Et en recul par rapport au canal de lecture imposé par ce qui est devenu un tic de langage en anglais : « It is not a question of if, but when ».

Après deux années de répétition générale, de plans, d'exercices, sur la grippe aviaire – qui se coulaient dans le sillon du SRAS, de l'anthrax, et de la variole –, un cadre cognitif était imposé : « Nous allons avoir des pandémies gravissimes, et ce de façon imminente ». Et le cadre d'interprétation semblait s'imposer à la vitesse de l'éclair : « Cette pandémie du XXI^e siècle, la voici ». Bien entendu, le cadre cognitif imposé peut être le bon... mais il peut aussi être trompeur. La question est de rester en mesure d'utiliser

son jugement, et pas seulement de foncer dans la voie de lecture imposée. L'évidence de cette phrase du Dr Young fait sourire aujourd'hui, après le piège de 2009 ; mais, au moment où elle était prononcée, et tout autant en début de crise 2009, elle était remarquable car elle faisait sauter le lien réflexe : pandémie-gravité hyperbolique ; elle permettait de poser de bonnes questions, de ne pas rester prisonnier des outils préparés.

La prise de recul stratégique de Janet Napolitano, 4 mai 2009

La secrétaire du DHS (*Department of Homeland Security*, USA), clarifie très vite que la grippe H1N1 n'est pas la grippe H5N1 et que cela exige une autre vision et une autre conduite stratégique, même s'il faut rester vigilant (CNN, 4 mai). D'autres pays resteront de longues semaines cramponnés à leur logique : « si votre enfant a de la fièvre et toussé, appelez le samu » – jusqu'à ce que le système de santé, sur le terrain, n'en puisse plus du gouffre qui ne cesse de s'ouvrir entre réalités observées et règles imposées par les plans préétablis. □