



**SOIRÉE-DÉBAT DU 24 JANVIER 2024 AU SÉNAT AVEC AGNÈS BUZYN
AUTOUR DE SON OUVRAGE *JOURNAL, JANVIER-JUIN 2020*
Synthèse**

Agnès Buzyn, conseillère maîtresse à la Cour des comptes, ministre des solidarités et de la santé entre mai 2017 et février 2020, ancienne présidente de la Haute Autorité de santé (HAS), de l'Institut national du cancer (InCa) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Dans *Journal, janvier-juin 2020*, paru en septembre 2023 chez Flammarion, Agnès Buzyn livre sa version des six premiers mois de la crise du covid-19.

J'ai commencé à écrire durant la première semaine de confinement alors que j'étais vivement attaquée dans les médias, véritable réceptacle de la panique ambiante. J'ai reconstitué la période de janvier au 22 mars à partir de SMS, d'e-mails et de l'agenda de mes appels, avant de tenir ce *Journal* au quotidien dans l'optique d'éclairer le récit national et d'aider au retour d'expérience grâce à l'analyse des comportements et de la gestion des risques par les décideurs publics.

« **Nous ne sommes pas préparés à la prochaine crise !** »

S'il n'en fallait qu'un, je retiendrais comme point négatif de la crise du covid-19 que nous n'avons rien appris et que nous ne sommes pas prêts pour la prochaine crise, qui ne manquera pas de survenir. Plus exactement, nous sommes préparés pour réagir à des crises identiques à celles que nous avons déjà connues, pas aux futures crises, plus complexes et qui dépasseront tous les scénarii.

Dans son essai *Bouleversement*, publié en septembre 2020 chez Gallimard, le scientifique américain Jared Diamond identifie l'implication individuelle comme l'un des facteurs prédictifs de la capacité d'une population à surmonter une crise sans tout attendre de l'État. En l'occurrence, la population française a bien réagi. Elle a fait preuve d'adaptation et d'innovation, par exemple en cousant des masques. Ainsi, les nombreuses initiatives citoyennes constituent à mes yeux le principal point positif de cette crise – avec les professionnels de santé, qui ont été en tout point remarquables.

L'exercice du pouvoir face aux possibles

Dans le dernier chapitre de mon *Journal*, qui traite de la gestion des risques par les pouvoirs publics, je me suis placée face aux différents possibles pour réfléchir à ce qui aurait pu ou dû être fait autrement vis-à-vis du risque covid.

« *Le possible est immense, et le réel est étroit* », Lamartine

La prévention des crises impose d'envisager un nombre infini de risques. Mais lorsque la crise survient, il faut faire face à une réalité.

Toute cartographie des risques tient compte de deux paramètres indépendants : l'occurrence et la gravité. Il revient ensuite aux gestionnaires de risques d'arbitrer en permanence entre couvrir des risques très fréquents avec un enjeu de gravité faible, ou dédier des moyens aux risques peu fréquents mais présentant un enjeu élevé de gravité. En tout état de cause, il est impossible de garantir un risque zéro – par manque de moyens financiers, mais aussi parce qu'une société trop normative réduit un certain nombre de risques, mais en induit d'autres par des effets collatéraux.

Principe de précaution et gestion des risques : deux notions exclusives

La quête du risque zéro aboutit au principe de précaution, lequel n'est pas exempt de dérives. Celles-ci s'expliquent par une mauvaise compréhension du principe de précaution.

Le risque de dévoiement – « Un principe d'action a été interprété comme un principe d'immobilisme. »

Très souvent, le principe de précaution est assimilé à la gestion des risques. Pourtant, ces deux notions sont totalement exclusives. La gestion des risques, qui vise à réduire l'occurrence ou la dangerosité d'un risque par des mesures de mitigation, impose de connaître le risque et sa probabilité de survenue, tandis que le principe de précaution s'adresse à des situations dans lesquelles il est impossible d'évaluer le risque, car il est inconnu.

Qui plus est, lorsqu'il a été inscrit dans la Constitution, à l'article 5 de la charte sur l'environnement, le principe de précaution était envisagé comme un principe d'action. De fait, face à une inconnue totale, il oblige les pouvoirs publics à engager des actions permettant d'identifier la réalité d'un risque. C'est une fois que la recherche et les connaissances permettent d'identifier un risque que l'on bascule dans la gestion des risques, pour mettre en place des mesures préventives.

Pourtant, ce principe d'action a été interprété comme un principe d'immobilisme et une forme de moratoire permanent sur l'innovation. Or le principe de précaution n'a pas vocation à assurer un risque zéro. Dès lors, tout moratoire immédiat ou permanent face à une innovation pour laquelle on manque de connaissance est un dévoiement de ce principe tel qu'il figure dans la Constitution.

Le risque de rétroactivité – « Dans la vie, on ne refait pas le match ! »

Au nom du principe de précaution, il a été reproché au gouvernement de ne pas avoir distribué des masques à tout le monde dès le mois de février. Mais, à l'époque, les scientifiques affirmaient que l'infection par ce virus était manuportée, comme la grippe – d'où la préconisation de laver ses mains, les poignées de porte et même les emballages des aliments. Le risque de contamination par les aérosols n'a été évoqué qu'en mars-avril, et la connaissance n'a été stabilisée qu'en avril-mai.

En somme, le principe de précaution et la gestion des risques sont deux notions exclusives, qui s'inscrivent dans des agendas d'acquisition des connaissances très différents.

Le risque de judiciarisation – « La judiciarisation nuit à l'expression de la vérité. »

Tous les gestionnaires de risques le savent, on apprend en marchant. Dans les activités très à risque, comme la santé ou le nucléaire, l'amélioration de la qualité et de la sécurité repose sur le retour d'expérience en cas de signaux faibles ou d'accidents.

Cette démarche requiert de la transparence, laquelle nécessite un environnement de confiance et de bienveillance, propice à la prise de parole sans peur des sanctions ou des moqueries. De ce point de vue, le risque judiciaire nuit au retour d'expérience : tout le monde se défait, car tout le monde a peur de la justice. Lorsque les premières plaintes sur la gestion de la crise sanitaire ont été déposées, les prises de décision dans les ministères se sont d'ailleurs ralenties. Et pour cause, l'immobilisme expose judiciairement moins qu'une action. Il est certes normal de rechercher les responsabilités, mais il importe de trouver le bon équilibre entre la réparation des préjudices, le retour d'expérience et la judiciarisation des décisions publiques.

La difficile conciliation entre libertés individuelles, solidarité et santé publique

Chaque partie perçoit différemment le risque principal. S'agissant du confinement, la population a considéré que le risque principal était la perte de liberté individuelle, ou le risque économique. Pour les gestionnaires de santé publique, c'était la mort des personnes vulnérables et âgées. Réduire cette tension, inhérente à la société, aurait nécessité d'expliquer et d'illustrer la décision de confinement.

« En période de crise, il est normal de naviguer à vue. C'est même un gage de rigueur. »

En fonction du moment et des circonstances (disponibilité ou non des vaccins, apparition de mutants, etc.), les pouvoirs publics étaient systématiquement amenés à réévaluer le risque principal. Cela a été interprété par les concitoyens comme une navigation à vue, et instrumentalisé par les oppositions politiques et par les médias. Mais il est normal qu'un gouvernement navigue à vue dans une pandémie, car la réalité dont il convient de tenir compte dans les décisions évolue de jour en jour.

En conclusion, le Covid-19 a mis en lumière un enjeu sociétal de compréhension et d'explication des crises. Un autre enseignement est que chacun doit être dans son rôle : celui du politique est de décider, en s'appuyant sur un conseil scientifique et sur un conseil d'orientation citoyen et, le cas échéant, en arbitrant.

« Les scientifiques définissent les faits, les chiffres et des scénarii, les citoyens indiquent ce qui est supportable et le politique décide. »