

Les institutions publiques dans la gestion de la crise : qui a fait quoi ?

Comités d'experts, agences de santé, sociétés savantes... précédant la crise sanitaire ou spécialement créés pour y répondre, de nombreuses organisations ont été impliquées dans la gestion de l'épidémie.

Camille Bruat
Chargée de mission,
Direction générale
de la santé

Le Conseil scientifique

Prévu par le Code de la santé publique, il est instauré le 10 mars 2020 dans le but d'éclairer les décisions de l'exécutif dans la gestion de la crise sanitaire. Il est saisi par le gouvernement sur des questions médicales, d'épidémiologie et d'interface entre crise sanitaire et société, pour lesquelles il formule des recommandations appuyées sur l'état des connaissances scientifiques. Il est libre de s'autosaisir sur des problématiques qui lui semblent importantes de considérer dans la stratégie de gestion de l'épidémie. Ses avis et notes d'éclairage, rendus publics, sont consultatifs : le gouvernement n'est pas contraint de les considérer dans sa décision finale. Organisme temporaire d'aide à la décision, sa dissolution accompagnera la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Membres

Sa composition a été modifiée à plusieurs reprises depuis sa création. Il regroupe actuellement dix-sept membres bénévoles issus de différents domaines académiques : médecins, vétérinaire, épidémiologiste, anthropologue, sociologue et représentant du milieu associatif. Son président est nommé par décret du président de la République, deux de ses membres sont respectivement désignés par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Son effectif est complété par des personnalités qualifiées, nommées par décret.

Activité pendant la crise

Ses experts ont produit plus de cinquante avis portant sur des thématiques variées : mesures sanitaires à mettre en place pour les élections régionales, tests, outils numériques et protection des données, pass sanitaire...

Le Comité analyse, recherche et expertise (Care)

Mis en place le 24 mars 2020 auprès des ministres en charge de la santé et de l'éducation nationale, il évalue les propositions scientifiques, thérapeutiques et technologiques innovantes développées par la communauté scientifique – laboratoires de recherche, entreprises,

biotechs – en France et à l'étranger pour lutter contre l'épidémie. Il conseille le gouvernement sur quatre domaines d'activité : les tests et diagnostics, les essais de nouveaux traitements, les vaccins et les outils numériques et d'intelligence artificielle dans la lutte contre le Covid-19.

Membres

Il est composé de douze médecins et chercheurs bénévoles, dont une partie est proposée par les directions d'instituts de recherche (Inserm, Inrae, Inria, Institut Pasteur...). Deux sont des membres du Conseil scientifique, qui assurent la coordination des travaux entre les deux instances.

Activité pendant la crise

Un seul avis est disponible en ligne, corédigé avec le Conseil scientifique en juillet 2020, concernant la campagne de vaccination.

Le Comité de contrôle et de liaison Covid-19 (CCL-Covid)

Institué auprès du ministre en charge de la santé par la loi du 11 mai 2020 relative à la prolongation de l'état d'urgence, il associe la société civile et le Parlement aux opérations de suivi des cas contacts et au déploiement des systèmes d'information qui y sont associés. Par audits réguliers, il évalue la pertinence des outils numériques déployés sur le terrain et s'assure du respect du secret médical et de la protection des données personnelles. Ses avis sont consultatifs et rendus publics sur le site Internet du ministère en charge de la santé. Sa dissolution surviendra suite à l'émission d'un rapport final, au plus tard cinq mois après la fin des systèmes d'information créés par la loi du 11 mai 2020.

Membres

Il est composé de quatorze membres bénévoles, parmi lesquels deux députés et deux sénateurs désignés par le président de leur assemblée respective, et des membres de plusieurs parties prenantes – Conférence nationale de santé (CNS), Conseil national de l'ordre des médecins, Conseil scientifique, Conseil national du numérique, Comité d'éthique... – nommés par le



Covid-19 : une crise sanitaire inédite

ministre chargé de la santé sur proposition des organismes auxquels ils sont rattachés. Le CCL-Covid est présidé par le président de la CNS, son secrétariat est conjointement assuré par la Direction générale de la santé et le secrétariat de la CNS.

Activité pendant la crise

Il a été saisi à plusieurs reprises afin d'examiner des projets de décret relatifs au recueil et au traitement des données par les systèmes d'information et les applications mobiles de surveillance épidémiologique. À son initiative, il a émis plusieurs points de vigilance portant sur la protection des données dans le cadre de la cybersécurité, sur l'utilisation des systèmes d'information dans la campagne de vaccination, et a proposé plusieurs leviers d'action pour améliorer l'adhésion de la population à l'application StopCovid (version antérieure de TousAntiCovid).

Le Haut Conseil de la santé publique

Créé en 2004, le HCSP est un organisme indépendant d'aide à la décision saisi par le ministère en charge de la santé et par les présidents des commissions compétentes du Parlement sur des questions de prévention, de sécurité sanitaire et de performance du système de santé. Il contribue également à l'élaboration, au suivi annuel et à l'évaluation pluriannuelle de la stratégie nationale de santé, et concourt à l'élaboration d'une politique de santé de l'enfant globale et concertée. Il peut également s'autosaisir sur des sujets de santé publique qui lui semblent importants. Ses avis et rapports sont consultatifs et publiés sur son site Internet.

Organisation

Ses quatre-vingts experts bénévoles, provenant de divers horizons (médecine, épidémiologie, santé publique et sciences sociales), sont regroupés en quatre commissions spécialisées (maladies chroniques, maladies infectieuses, santé-environnement, et système de santé et sécurité des patients), dont les travaux sont coordonnés par un collège qui s'assure du respect de la charte de l'expertise. Les candidatures d'expert sont évaluées par les représentants des institutions publiques de santé. Les experts retenus s'engagent pour un mandat de quatre ans et élisent les président et vice-président du HCSP. Le secrétariat général est assuré par des agents du ministère en charge de la santé mis à disposition.

Activité pendant la crise

Le HCSP a été très impliqué pendant la crise, délivrant plus de cent cinquante documents relatifs au Covid-19, portant sur les thématiques des mesures barrières à mettre en œuvre dans diverses circonstances (établissements recevant du public, trans-

ports...), des tests et diagnostics, des thérapeutiques... Il s'est autosaisi sur le lien entre tabagisme et infection à Covid-19, ainsi que sur l'impact du confinement sur la santé des enfants.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Créée en juillet 2010 elle est placée sous la tutelle des ministres chargés de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, du travail et de la consommation, elle peut être saisie par le gouvernement, les parties prenantes représentées au sein de son conseil d'administration ou les organisations syndicales sur des questions sanitaires en lien avec l'environnement, le travail et l'alimentation. Ses experts mettent en œuvre une expertise collective et contradictoire basée sur les données scientifiques afin d'éclairer les décisions de l'exécutif sur ses politiques de santé-environnement.

Organisation

L'agence mobilise huit cents experts, répartis en comités d'experts spécialisés et en groupes de travail thématiques. Le directeur général est nommé par décret du président de la République, les candidatures d'experts sont évaluées en interne puis validées par le conseil scientifique de l'Anses pour la durée du mandat en cours (trois ans). La coordination des travaux est assurée par mille trois cents agents de la fonction publique.

Activité pendant la crise

L'Anses a évalué le risque de transmission du Covid-19 par les animaux domestiques et a émis des recommandations pour la surveillance sanitaire des élevages de bison. Par une autosaisine, elle a produit des recommandations pour atténuer les effets du confinement sur l'appareil locomoteur, cardiovasculaire et sur le métabolisme. Elle a produit plusieurs infographies à destination du public, par exemple sur les gestes à adopter en faisant ses courses.

La Conférence nationale de santé (CNS)

Instance consultative placée auprès du ministre chargé de la santé depuis 1996, elle œuvre pour la démocratie en santé en impliquant la société civile dans la décision politique. Elle élabore chaque année un rapport sur les droits des usagers, fondé sur les observations des conférences régionales de la santé et de l'autonomie (CRSA), et organise des débats publics. Elle transmet ainsi les recommandations de la société civile au gouvernement par le biais d'avis consultatifs rendus publics.

Organisation

Elle rassemble dans leur diversité les acteurs de santé avec quatre-vingt-dix-sept membres titulaires, proposés par les ministères, associations ou institutions compétentes, qui représentent une large palette d'acteurs du système de santé organisés sur l'ensemble du territoire français : représentants des associations d'usagers, partenaires sociaux, acteurs de prévention, de la recherche et du numérique en santé, offreurs des services de santé et industries des produits de santé... Les membres élisent leur président et leurs représentants au sein de la commission permanente. Le secrétariat général est assuré par des agents de la DGS mis à disposition, son secrétaire général est nommé par arrêté du ministre en charge de la santé.

Activité pendant la crise

Peu mobilisée par le gouvernement au début de la crise, elle s'autosaisit en avril 2020 sur le besoin en démocratie en santé, formulant sept recommandations transmises au ministre des Solidarités et de la Santé. L'instance a été saisie par le ministère à partir de fin 2020, notamment pour un retour sur les expériences des acteurs de santé et la mesure de renforcement des CRSA du Ségur de la santé. Début juillet, la CNS a remis au ministre son rapport sur les droits des usagers confrontés à la crise sanitaire.

Les sociétés savantes

Elles peuvent être définies comme des « *groupes organisés, dans un champ disciplinaire donné, dont les adhérents ont pour objectif de rendre compte de leurs travaux, d'améliorer la connaissance dans leur domaine, d'assurer la formation et la recherche, de diffuser les résultats de leurs activités, de soutenir et promouvoir leur discipline* » [43]. Parmi les sociétés savantes relevant du domaine de la santé, on peut citer l'éminente Académie des sciences, créée en 1666 par Colbert, et l'Académie nationale de médecine, fondée en 1820, mais aussi la Société française de santé publique ou le Conseil national de l'ordre des sages-femmes. Si les deux premières ont un statut de personne morale de droit public, et peuvent être sollicitées par le gouvernement sur toute question en rapport avec leur discipline, une majorité sont des associations loi de 1901 qui ne conseillent pas directement le gouvernement mais peuvent en influencer la politique de santé par la diffusion de leurs travaux.

Activité pendant la crise

Pendant la crise, les sociétés savantes ont influencé la vie scientifique par la publication de nombreux travaux et avis. Par exemple, le Collège national des gynécologues et obstétriciens français s'est exprimé en faveur du port du masque pendant l'accouchement (sans en imposer l'obligation) tandis que la Société

française de pédiatrie a émis plusieurs propositions pour assurer la rentrée scolaire 2020 dans de bonnes conditions sanitaires.

Santé publique France

Placée sous l'autorité du ministère en charge de la santé, l'agence est née en 2016 de la fusion de quatre organismes de santé : l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus) et le groupement d'intérêt public Adalis (addiction, drogue, alcool info service). Santé publique France réalise des enquêtes auprès de la population et participe à des activités de recherche et d'évaluation d'impact pour connaître l'état de santé des Français et adapter son action de promotion de la santé et ses campagnes de prévention. Elle assure la veille et la surveillance épidémiologiques et est impliquée dans la gestion des crises sanitaires. Pour ce faire, elle participe à la gestion de la Réserve sanitaire et à la supervision des stocks de produits et traitements de l'État.

Organisation

L'agence est dirigée par un directeur général nommé par décret du président de la République, et emploie 625 agents. Elle comporte dix directions scientifiques et transversales (alerte et crise, appui, traitement et analyse des données, santé environnement et travail...) et trois directions supports (système d'information, achats et finances, ressources humaines). Elle est représentée en région par quinze délégations.

Activité pendant la crise

Son centre de crise a ouvert dès janvier 2020 afin de surveiller la crise sanitaire et d'en coordonner la réponse. L'agence a assuré la surveillance de l'épidémie en actualisant quotidiennement les chiffres clés de la maladie. Elle a mis en place plusieurs études épidémiologiques pour évaluer l'impact de la pandémie sur la santé de la population (CoviPrév, EpiCov, Covimater...). Elle a également développé des outils de communication pour informer et accompagner la population pendant la crise, et prévenir la propagation du virus en favorisant l'adoption des gestes barrières par la population.

La Haute Autorité de santé (HAS)

Autorité publique indépendante créée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, elle porte trois missions principales : évaluer les médicaments, dispositifs médicaux et actes professionnels en vue de leur remboursement ; recommander les bonnes pratiques professionnelles et élaborer des recommandations



Covid-19 : une crise sanitaire inédite

vaccinales et de santé publique ; mesurer et améliorer la qualité dans les établissements de soins, en médecine de ville, dans les structures sociales et médicosociales.

Organisation

Un collège est responsable des orientations stratégiques et de la mise en œuvre des missions de la HAS. Il est composé du président de la HAS, nommé par le président de la République, et sept membres désignés par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale, l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Elle fait intervenir 425 collaborateurs permanents et 1 078 experts externes occasionnels.

Activité pendant la crise

La HAS a évalué les stratégies de dépistage et de vaccination, les dispositifs de tests et diagnostics, l'efficacité et les effets secondaires des vaccins.

Les agences régionales de santé (ARS)

Établissements publics autonomes, elles sont créées en 2010 pour assurer le pilotage de la politique de santé publique et la régulation de l'offre de santé en région. Placées sous la tutelle du ministère en charge de la

santé, elles assurent la veille et la sécurité sanitaires, les actions de prévention et de promotion de la santé et anticipent et préparent la gestion des crises sanitaires. Elles coordonnent les activités de soin et attribuent le budget de fonctionnement des établissements médicaux et médico-sociaux en région.

Organisation

Chacune des dix-huit ARS est administrée par un directeur général d'agence nommé en conseil des ministres. Au niveau national, elles sont coordonnées par le conseil national de pilotage (CNP) des ARS. Leur personnel est composé d'agents de la fonction publique, de médecins, d'odontologistes et de pharmaciens, ainsi que d'agents de droit privé régis par les conventions collectives applicables au personnel des organismes de sécurité sociale.

Activité pendant la crise

Les ARS ont été impliquées dans la réorganisation des hôpitaux (transferts de patients intrarégion, transformation des lits d'hôpitaux en lits de réanimation, développement de plateformes de renfort pour les personnels hospitaliers), l'approvisionnement en matériel (équipements de protection individuels, lits de réanimation), la stratégie de dépistage à grande échelle, le traçage des cas contacts et la mise en œuvre du déconfinement. 🟢

Regard sur la gestion de la crise

Pierre Parneix
Médecin de santé publique et d'hygiène hospitalière au centre hospitalier universitaire de Bordeaux
Didier Pittet
Médecin-chef du service de prévention et contrôle de l'infection aux hôpitaux universitaires et faculté de médecine de Genève

La Mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise du Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques a été installée en juin 2020 à la demande du président de la République, et a achevé ses travaux en mars 2021. Initialement conçue comme dédiée à l'analyse d'une pandémie inédite mais circonscrite, cette mission s'est trouvée de fait au cœur d'une situation en constante évolution et à l'interface de l'évaluation et du conseil au gré de ses multiples interfaces avec les acteurs successifs de la gestion de la crise. La mission a fait l'objet d'un rapport d'étape [49] puis d'un rapport définitif [50], dont il n'est pas l'objet de reprendre ici les lignes en détail. Certaines grandes considérations peuvent cependant illustrer la gestion de cette crise et les enjeux qu'il reste à relever pour en sortir grandis.

Des institutions confrontées à leurs limites

Si le mot sidération est revenu souvent chez ceux qui ont eu à faire face à la gestion de la première vague, c'est qu'il représente probablement l'interface nécessaire pour passer d'un état d'impréparation significative à une posture de résilience offensive et créative. Pour autant,

si on peut louer une forme de génie français en termes d'aptitude à surmonter un handicap de départ, cela ne doit pas occulter qu'agir en réaction aux événements augmente fortement la pression sur les acteurs et rend presque illusoire l'approche anticipative indispensable pour gérer dans un climat plus serein une crise.

L'absence d'anticipation a été une composante marquante, et assez constante, de la gestion française de la crise en 2020, favorisée indéniablement par la complexité de l'organisation administrative et la multiplicité des parties prenantes. Le ministère des Solidarités et de la Santé gagnerait, par exemple, à diversifier ses capacités d'encadrement en équilibrant les profils d'expertise, de gestion et de transformation. Chaque grand acteur de la santé publique française peut, et doit, revoir son fonctionnement. Pour y parvenir, il faut une forte volonté politique, quelques moyens et la capacité à convaincre les acteurs concernés du bien-fondé de ces évolutions.

Un apprentissage continu et efficace

Le caractère prolongé et polymorphe de cette crise a proposé de nombreux défis aux dirigeants politiques de par le monde. Trois qualités paraissent clés dans