

2005-2007

## Le temps de « l'armement » sanitaire



STÉPHANE OIRY

### Gérard Davet et Fabrice Lhomme

#### AUX RACINES DE LA CRISE SANITAIRE FRANÇAISE

115

« Le Monde » revisite la stratégie nationale en matière d'épidémie depuis vingt ans. Une façon de mieux comprendre, documents inédits et témoignages à l'appui, les polémiques actuelles. Aujourd'hui, la prise de conscience des ministres de la santé, au milieu des années 2000

**B**arré du tampon « confidentiel », le rapport date du mois d'avril 2005. Rédigé au terme d'un an d'enquête par l'Inspection générale de l'administration (IGA), à la demande du ministre de l'intérieur de l'époque, Dominique de Villepin, sa lecture, quinze ans plus tard, en pleine crise du Covid-19, donne le vertige tant le document apparaît prémonitoire. Jamais rendu public, cet épais rapport, que *Le Monde* a exhumé, porte sur « l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics » en cas de pandémie – grippale en l'occurrence –, mais aussi de « crise majeure au cours de laquelle la situation économique, l'appareil social, les structures administratives sont durablement perturbés, notamment une "crise sanitaire grave" ». Décrit méticuleusement sur 160 pages par l'inspecteur général Philippe Sauzey et l'inspectrice générale Chantal Mauchet, le scénario catastrophe s'est révélé prophétique. Il aurait pu être utile.

Pourtant, en ce début d'année 2020, lorsque le coronavirus déferle sur le pays, les pouvoirs publics sont totalement pris de court et rapidement débordés : manque de lits de réanimation, absence de tests, pénurie d'équipements de protection, et notamment de masques, sans compter les multiples tergiversations sur la stratégie à adopter... L'Etat s'est tout simplement désarmé.

#### Multiplés avertissements

C'est ce « désarmement » sanitaire que *Le Monde* a reconstitué. Avec, en guise de fil rouge, ces fameux stocks de masques dont les fluctuations au fil des ans épousent celles des politiques menées par les gouvernements successifs. Cette plongée au cœur du système sanitaire permet de comprendre, témoignages et documents inédits à l'appui, comment et pourquoi l'Etat, pourtant informé des risques encourus, a baissé la garde, négligé les multiples avertissements qui lui sont parvenus, et laissé se déliter l'ambitieux et efficace dispositif mis en place au début des années 2000. Mais, à en croire la mythologie grecque, plus Cassandra prédisait l'avenir avec précision, moins elle était entendue...

Car le rapport de l'IGA avait tout prévu, ou presque. Evoquant l'apparition d'un « nouveau virus humain particulièrement virulent », il pronostiquait le déclenchement d'une « crise d'une exceptionnelle gravité »,

« par son ampleur, la rapidité de sa propagation, la perturbation généralisée qu'elle engendrerait ». « Cette perturbation, avertissait l'IGA, serait sans doute accrue par les mesures mêmes de lutte contre la pandémie, qui tendent à modifier les comportements individuels et les habitudes, et qui seraient, sans aucun doute, surprenantes pour beaucoup de nos concitoyens »...

Une telle pandémie mondiale, prévoyait encore le document, se distinguerait par « une pathologie très différente de la grippe saisonnière, par sa forte mortalité et par l'impossibilité de disposer rapidement d'un vaccin. Ses effets directs et indirects pourraient conduire à une désorganisation majeure, voire à une paralysie de la vie du pays (...). Les premières vagues pourraient s'installer en deux à quatre semaines, et durer chacune huit à douze semaines, toutes les régions du territoire métropolitain ne seraient pas nécessairement atteintes simultanément ».

Décidément visionnaire, le rapport de l'IGA anticipait, par exemple, « l'insuffisance vraisemblable, à court terme, des équipements de protection », et recommandait aux services étatiques « de constituer sans tarder » des stocks de masques, dont « la mise en place pourrait être organisée et centralisée par les zones de défense ». Il préconisait enfin « l'acquisition et le conditionnement d'antiviraux (Tamiflu), le préfinancement et l'installation de machines de production de masques FFP2 dans les industries textiles françaises ». Les « FFP2 », destinés prioritairement aux soignants, permettent de se protéger des autres, au contraire des masques chirurgicaux, grâce à un pouvoir filtrant nettement supérieur (92 % contre 40 %).

De telles interrogations sur la qualité des dispositifs de prévention et de précaution dans le domaine sanitaire émergent – à bas bruit – dans le débat public français à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle. « Pour comprendre, il faut remonter au début des années 2000, avec notamment la première alerte épidémique, le SRAS, en 2003 », confirme l'ancien député (PS) Jean-Marie Le Guen, lui-même médecin et spécialiste des questions de santé publique. D'après lui, l'épidémie de SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère, l'ancêtre du Covid-19 en quelque sorte), responsable de plusieurs centaines de morts en Asie en 2002 et 2003, est venue « heurter une inflexion qui avait lieu dans les cercles militaires, avec l'obsession de l'attaque NRBC ». Le sigle désigne les risques nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques. « Deux phénomènes se télescopent, en fait, développe M. Le Guen. D'une part, la réflexion stratégique militaire avec la problématique NRBC et, de leur côté, les infectiologues, qui réfléchissent, font leur boulot... Sachant que les infectiologues ont été très marqués par la problématique du sida dans les années 1980-1990. » A l'en croire, cette « obsession » de la menace d'attaque chimique, au détriment du risque épidémique, aura de lourdes conséquences, quelques années plus tard...

La première vraie prise de conscience que la France n'est pas à l'abri d'un drame sanitaire majeur correspond à l'arrivée au ministère de la santé de Philippe Douste-Blazy, en mars 2004. Sa nomination coïncide avec l'apparition, en Asie du Sud-Est, d'une épidémie de grippe aviaire de type H5N1. Cardiologue de formation, professeur de médecine, « Douste » est nommé dans un contexte plutôt pesant : le spectre du SRAS (l'épidémie épargnera finalement la France), mais aussi la canicule de l'été 2003 et sa gestion catastrophique par Jean-François Mattei, son prédécesseur au ministère, sans compter la menace d'attentats bactériologiques. L'ex-maire de Toulouse (2001-2004) se mue alors en lanceur d'alerte. Y compris au sein du gouvernement Raffarin auquel il appartient. C'est peu de dire qu'il a le sentiment de prêcher dans le désert...

« Dans l'indifférence générale, j'avais fait une conférence de presse, le 13 octobre 2004, c'était la première version du plan gouvernemental de prévention et de lutte contre une pandémie grippale, mais elle était passée totalement inaperçue !, se souvient-il. Mon objectif était d'anticiper une pandémie virale, notamment d'acheter plusieurs millions de boîtes de Tamiflu, l'antiviral, et je plaçais par ailleurs en faveur d'une démarche européenne pour la fabrication et l'approvisionnement en vaccins. J'avais présenté ça le matin en conseil des ministres, les autres se disaient : "Mais de quoi il parle ?" Certains devaient penser : "Il cherche encore à se faire mousser"... »

Déjà titulaire du portefeuille de la santé dans le gouvernement Balladur (1993-1995), M. Douste-Blazy se remémore son discours clairement catastrophiste, devant ses collègues dubitatifs : « En gros, je dis que c'est absolument terrible que personne ne se rende compte qu'on peut avoir un jour une crise sanitaire effrayante, et qu'on était totalement irresponsables de ne pas y réfléchir parce que ça pouvait nous tomber dessus d'un coup ! »

Le plan de lutte contre la pandémie grippale présenté par M. Douste-Blazy prévoit, en cas de crise sanitaire, une batterie de mesures drastiques : fermeture ou contrôle des frontières, restriction des déplacements, suspension des rassemblements de population, limitation de toutes les manifestations, rencontres sportives, foires, salons et célébrations culturelles, imposition des gestes barrières, port de masques, FFP2 pour les soignants, chirurgicaux pour le reste de la population...

## **Tard, beaucoup trop tard,**

Bref, tout ce que le gouvernement d'Edouard Philippe mettra en œuvre dans la précipitation, et sans être équipé, à la mi-mars 2020... Tard, beaucoup trop tard, à en croire M. Douste-Blazy. « Il est ahurissant que rien n'ait été anticipé !, s'exclame-t-il. Tout était déjà là, en octobre 2004. Il suffisait de suivre ce plan, mais bien avant mars ! C'est un des exemples les plus hallucinants d'une administration française capable de pondre un truc comme ça, et de ne pas ensuite s'en servir ! Mais, in fine, la responsabilité, c'est celle des décideurs, donc des politiques. Et de ce point de vue-là, il y a eu une faillite, c'est sûr. »

Une chose est certaine, la France commence à s'équiper en 2004. Les mois suivants, marqués par l'apparition, à La Réunion, de l'épidémie de chikungunya, une maladie tropicale infectieuse, ne font que conforter Philippe Douste-Blazy dans ses craintes. C'est dans ce contexte qu'en avril 2005, l'IGA remet son fameux rapport confidentiel au gouvernement, et qu'un mois plus tard, le député UMP Jean-Pierre Door et la sénatrice écologiste Marie-Christine Blandin rendent publiques les conclusions de leurs travaux sur « *le risque épidémique* ». Ils préconisent notamment le port du masque. « *Un des moyens de rassurer la population serait de mettre à sa disposition des masques de protection* », avance leur rapport, précisant que « *les masques classiques, de type masque de chirurgien, n'offriraient qu'une protection extrêmement limitée* ». Certes, les deux parlementaires concèdent que « *la mise à disposition de masques en nombre suffisant aurait certainement un coût élevé, mais, en même temps, aiderait à limiter la paralysie du pays. Vu sous cet angle, il convient de relativiser le coût* ».

Lors de son audition par le tandem Blandin-Door, Philippe Douste-Blazy n'a pas dissimulé sa préoccupation. Quinze ans plus tard, ses propos résonnent d'un écho tout particulier. « *Je pense que ce sujet est excessivement important, affirme-t-il alors. J'ai souhaité venir parce que je crois que l'on peut évoquer de nombreux sujets en médecine, croire que tout est réglé, mais le risque épidémique est le plus dangereux, et il est permanent. Nous avons tendance, dans nos sociétés modernes et occidentales, à l'oublier. Nous vivons chaque jour avec ce risque épidémique. L'épidémie de SRAS, plus que toutes les autres semble-t-il, a montré à quel point la survenue d'une infection inconnue – j'insiste sur le mot "inconnue" –, capable de se diffuser en quelques semaines sur la planète, grâce aux moyens de communication modernes, pouvait répandre la peur, déstabiliser les sociétés et les systèmes de santé les plus évolués.* »

Promu en juin 2005 aux affaires étrangères, Douste-Blazy quitte l'Avenue de Ségur. Pour le remplacer au ministère de la santé et des solidarités, un jeune loup de l'UMP, l'ambitieux Xavier Bertrand, tout juste 40 ans, précédemment secrétaire d'Etat chargé de l'Assurance-maladie. A peine nommé, le « bizuth » Bertrand est confronté aux travaux pratiques. Alors que le gouvernement met sur pied plusieurs exercices de simulation de catastrophes en tout genre, l'un d'eux le concerne directement, puisque le scénario imaginé met en scène « *un foyer primaire de grippe aviaire hautement pathogène avec forte mortalité dans une zone dense d'élevage avicole* ». Intimidé, Bertrand est dépêché, le 30 juin 2005, aux Invalides, entouré de conseillers ministériels, d'élus, de hauts fonctionnaires, et même d'un panel de Français... L'exercice se veut hyperréaliste. Il a été organisé par le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN), de 9 heures du matin jusqu'au soir, au 51, boulevard de La Tour-Maubourg, siège de cet organisme rattaché à Matignon et chargé d'assister le gouvernement dans le domaine de la sécurité. De faux journaux télévisés diffusant des images de malades du SRAS, puisées dans les archives de France 3, sont même diffusés.

Xavier Bertrand participe lui-même à cette opération. Parmi les dizaines de personnes présentes figure Didier Houssin, médecin de formation, bombardé à la tête de la toute-puissante direction générale de la santé (DGS) trois mois plus tôt. Dans le souvenir de l'ancien chef de chirurgie de l'hôpital Cochin, « *cet exercice avait marqué les esprits et beaucoup contribué à [les] éveiller, c'était un vrai cri d'alarme. On voyait tout ce qu'il fallait préparer. Il fallait s'y mettre. Cet exercice a atteint son but, éveiller les consciences.* »

Xavier Bertrand, qui se demandait un peu ce qu'il faisait là, se rappelle son embarras : « *Je me pointe dans une immense salle, il y a cinquante personnes là-dedans, et moi, tout jeune ministre, on me dit : "Monsieur le Ministre on fait quoi ?" Je ne suis absolument pas préparé au truc, je comprends que ce n'est pas un jeu, et je me prends ça en pleine figure.* » Rude baptême du feu pour le futur secrétaire général de l'UMP.

## **L'incurie de la haute administration**

Ce jour-là, Bertrand commence à prendre la mesure des périls sanitaires qui pèsent sur le pays, à l'image du chikungunya, ce virus dont la progression ne cesse d'inquiéter. Il éprouve aussi la toute-puissance de la haute administration... et son incurie, parfois. « *Au moment du chikungunya, je vois que les préfets nous disent que tout est sous contrôle, mais il y a un truc que je ne sens pas...* », témoigne-t-il. L'actuel président du conseil régional des Hauts-de-France a en mémoire une réunion de crise, un lundi matin, dans le bureau de François Baroin, alors ministre des outre-mer. Il restitue un échange savoureux au sujet de La Réunion.

Bertrand : « *Je vais vous dire un truc, je ne sens absolument pas ce connard de préfet là-bas qui me dit que tout est sous contrôle...* »

Baroin : « *Eh, ne parle pas comme ça !* »

Bertrand : « *Pourquoi ?* »

A ce moment-là, une voix lance : « *Euh... C'est moi, le préfet !* »

Xavier Bertrand ne se démonte pas. « *Je lui réponds : "Je m'en fous, vos alertes, je ne les sens pas." D'ailleurs, j'obtiens ensuite son départ de La Réunion.* » Car le malheureux préfet, Laurent Cayrel, muté dans le Morbihan en juillet 2006, a entre-temps aggravé son cas. « *Les scientifiques me disaient : "Monsieur le Ministre, c'est pas mortel, personne n'est jamais mort de ça !", poursuit Bertrand. Or, un jour, un député me dit : "Tu sais, on a un vrai problème sur l'île, on ne trouve plus de corbillards." Je me dis : comment ça ? Il n'y a pas eu d'accident, alors j'appelle le préfet, je lui dis : "Ça va, tout va bien ?" Lui : "Oui, c'est sous contrôle monsieur le Ministre, tout va bien." Je lui dis : "Ça vous dérangerait d'aller voir les pompes funèbres de l'île pour voir s'il n'y a pas un problème de corbillards ?" Il me rappelle une heure après et me dit : "Vous avez*

*raison, on a un problème de corbillards, comment vous l'avez su ?" C'était toujours pas mortel, hein ? Le lendemain, on annonçait les premiers décès... »*

La période est décidément lourde de menaces sanitaires, car voici que se profile une nouvelle pandémie, le virus H5N1, observé en Asie début 2004, menaçant maintenant de se propager en Europe... A la fin de l'été 2005, Xavier Bertrand nomme Didier Houssin, déjà directeur général de la santé, délégué interministériel à la grippe aviaire. « *Il y a eu une forte réaction, témoigne M. Houssin. On s'est dit : "Il faut se préparer." On n'avait pas de vaccins, on n'avait pas d'antiviraux, on n'avait rien... »* Ce dernier plaide auprès du ministre, avec succès, pour la constitution de stocks d'antiviraux et l'acquisition de masques : « *Je lui ai dit : "Les gens vont vouloir se mettre quelque chose sur la figure." Il suffisait de regarder les photos lors de la grippe espagnole, avec ces régiments de policiers américains portant un masque, ou les cérémonies religieuses avec les masques... Donc, on s'est dit, si jamais un truc comme ça survient, les professionnels exposés vont vouloir un minimum de protection. »*

Houssin prend son rôle très à cœur : rituellement, pendant cinq ans, chaque mardi matin, il anime au ministère une réunion baptisée... « *mardi grippe* ». Cinquante millions, 100 millions, 200 millions... Au fil des mois, le stock de masques ne cesse d'enfler. L'inquiétude aussi, matérialisée par une tribune des professeurs Jean-Philippe Derenne et François Bricaire, en mai 2005, dans *Le Journal du dimanche (Le JDD)*. Ils publieront cinq mois plus tard un livre intitulé *Pandémie. La grande menace de la grippe aviaire* (Fayard), dont le sous-titre – *500 000 morts en France ?* – résume le propos, alarmiste. Dans *Le JDD*, les deux pneumologues pointent le manque de médicaments et notent qu' « *en ce qui concerne les autres moyens (masques, gants), la situation est encore plus inadaptée aux risques, avec des stocks qui, dans le meilleur des cas, couvrent les besoins de quelques jours en milieu hospitalier* ». Selon eux, « *des décisions politiques doivent être prises au plus haut niveau de façon urgente* ».

Elles vont l'être. Car la tribune des deux médecins fait office d'électrochoc au ministère de la santé. « *Je lis ça le dimanche, rapporte Bertrand, et, le lundi, au ministère, je dis : "Vous avez vu ce qu'ils ont écrit ? Ce serait peut-être bien que je les voie." On me répond : "Ah non, faut pas les voir, ce sont des emmerdeurs, des grandes gueules, ils racontent n'importe quoi..."*, et patati et patata. » Xavier Bertrand passe outre et convie le duo à un petit déjeuner. D'emblée, Derenne lâche : « *Monsieur le Ministre, je voudrais vous poser dix-sept questions.* » Le ministre de la santé, un peu estomaqué, rétorque qu'il n'est pas là pour passer un examen. « *Mais, dès la deuxième question, continue Bertrand, je me rends compte qu'on n'y est pas. Je n'ai rien touché du p'tit dej, et quand ils sont sortis, j'ai dit : "On n'y est pas du tout." Même Houssin, qui était là, il avait encaissé le coup. Et on décide de tout changer.* »

Alors, le ministre Bertrand prend son bâton de pèlerin, se rend dans les pays situés « *en première ligne* » : Hongkong, le Vietnam, la Thaïlande... Et la Chine, bien entendu, où il est reçu par son homologue, auquel il demande si la France pourra lui commander des masques. « *Oui, vous pouvez, mais si on a une pandémie en même temps, on passera en premier, vous feriez la même chose...* », s'entend-il répondre.

Conscient que le pays est un peu trop dépendant – déjà – des fournisseurs asiatiques, Bertrand décide de mettre en place, fin 2005, une capacité nationale de production. « *On s'est rendu compte qu'on n'avait pratiquement pas de production de masques en France et que, si on voulait constituer des stocks stratégiques, il fallait lancer des marchés pour susciter la naissance d'une industrie* », confirme Houssin.

Un premier atelier ouvre dans le Nord, trois autres suivent, en Bretagne, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. Résultat, près de 150 millions de masques peuvent être produits annuellement, un chiffre qui double en 2007. Seul fabricant sur le territoire français, la société Bacou-Dalloz, située à Plainel, dans les Côtes-d'Armor, voit son carnet de commandes se remplir spectaculairement. Son président, Roland Fangeat, raconte : « *[Le ministère de] la santé a demandé à Bercy un budget pour acheter des masques, puis deux ingénieurs des Mines m'ont contacté pour voir comment obtenir pour la France l'autonomie de fabrication.* »

M. Fangeat signe un protocole d'accord avec le ministère, le 26 décembre 2005. Le texte rappelle que « *l'approvisionnement en quantité massive de masques FFP2 doit être assuré, cela exclut de dépendre exclusivement d'importations* ». L'article 11 du protocole, s'il tient en une ligne, est tout sauf anecdotique : « *L'Etat assurera le renouvellement de son stock de masques arrivé à péremption.* »

« *On s'engageait à produire 180 millions de masques FFP2 par an, vendus 35 centimes l'unité, se souvient M. Fangeat. On achetait des machines, on investissait 6 à 7 millions d'euros dans les bâtiments... Le pays pouvait espérer avoir une autonomie, car quatre autres industriels étaient dans le projet.* » De fait, d'autres entreprises sont entrées dans la danse : Macopharma, Thuasne, Paul Boyé... Les ateliers embauchent, les machines tournent à plein régime... A la fin de l'année 2006, avec un stock de 600 millions de masques FFP2, soit la moitié de la production mondiale annuelle, la France est l'un des pays les mieux préparés au monde, dicit l'Organisation mondiale de la santé.

## **Généralisation du port du masque**

Cela tombe bien, car, le 6 janvier 2006, le SGDN, dans son plan de lutte contre une pandémie grippale, a prôné la généralisation du port du masque en cas de crise : « *Les malades porteront un masque chirurgical antiprojections pour protéger leur entourage (...). Tous les professionnels de santé disposeront de masques de type FFP2 (...). Pour les personnes indemnes ne présentant pas de signes cliniques, le port d'un masque ou d'un tissu pouvant être désinfecté pourra être préconisé dans les espaces publics à titre de précaution.* »

Si Bertrand s'active, son directeur général de la santé n'est pas en reste. En décembre 2006, Didier Houssin, intrigué par la stratégie sanitaire américaine, se rend à Washington, puis à Atlanta (Géorgie), où il rencontre les responsables du CDC (Centers for Disease Control and Prevention), la grande agence fédérale chargée de la protection de la santé publique. Et son voyage lui donne quelques idées : « *A mon retour, j'avais dit à Xavier Bertrand qu'en France, on ne pouvait pas continuer à ce que ce soit la DGS qui gère ses stocks. Il y avait des aspects très opérationnels. On n'avait pas les compétences en matière de logistique.* »

Didier Houssin est soutenu par Jean Castex. Chargé aujourd'hui de gérer le déconfinement, M. Castex dirige à l'époque le cabinet de Bertrand. « *On avait dit au ministre, relate Houssin : "Ecoutez, il faudrait créer une structure qui soit vraiment dédiée à ça, à la fois gérer les stocks, acheter les produits, les renouveler. Faire tout ce qu'on fait dans le domaine de la défense : quand un missile est périmé, on le remplace. L'idée était de constituer ce qui m'avait impressionné aux Etats-Unis, à savoir un corps de réserve sanitaire.* »

Les préconisations du duo Houssin-Castex ne vont pas rester lettre morte. Au mois de mars 2007, au crépuscule du chiraquisme, Xavier Bertrand fait adopter la loi relative « *à la préparation du système de santé à des menaces sanitaires de grande ampleur* ». Celle-ci prévoit notamment l'instauration d'un corps de « réservistes », des professionnels de santé mobilisables à tout moment, et surtout la création d'une nouvelle structure publique appelée à jouer un rôle majeur, l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus).

Doté d'énormes moyens, l'Eprus, directement inspiré du modèle américain cher à Houssin, constitue des stocks considérables, parmi lesquels 81,5 millions d'antibiotiques (en cas d'attaque bioterroriste ou de peste), 70 millions de vaccins antivarioliques, 11,7 millions de traitements antiviraux... Et des masques, beaucoup de masques : 1 milliard de « chir » (masques chirurgicaux, dans le jargon médical) et 285 millions de FFP2. Xavier Bertrand peut se rengorger : « *Nous serions, d'après certains observateurs, parmi les pays les mieux préparés au monde* », assure-t-il alors. Il n'a pas tort. La France a érigé un véritable « mur » face au risque pandémique. Pourtant, insidieusement, les premières lézardes vont bientôt apparaître...

---

**Prochain article :** 2009, l'apogée du principe de précaution