

MALADIES INFECTIEUSES EMERGENTES. MEDIATISATION ET COMMUNICATION

Pr. Didier Houssin

Président de l'AERES (puis HCERES) ¹

Les maladies infectieuses émergentes ont des apparences variées. Puisque le choix a été fait de la métaphore visuelle, il est clair qu'elles émergent fréquemment sur l'horizon mondial : SARS, grippe aviaire H5N1, pandémie grippale H1N1, infection à MERS CoV, Ebola. Cette mondialisation de l'émergence est pimentée par des émergences de portée plus locales (Chikungunya à La Réunion ou Méningocoque B en Seine-Maritime, par exemple pour ne citer que la France), voire très localisées et néanmoins préoccupantes comme certaines infections nosocomiales dans les établissements de santé.

¹. AERES : Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur ; HCERES : Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Le visage de ces émergences est toujours inquiétant, car fait d'inattendu et de soudaineté. La maladie infectieuse émergente devenue épidémique fait peur. Elle génère de l'incertitude. Elle dure, mais elle suscite quand même un sentiment d'urgence. Elle a une forte dimension sociale. Elle est un grand générateur de crise, car tous ses ingrédients sont là.

Au début du vingt-et-unième siècle, un changement important est survenu au niveau mondial dans ce domaine. La nouveauté a été la prise de conscience qu'il convenait de s'y préparer de façon de plus en plus globale et générique. La crise du SRAS a été le starter. Elle a suscité l'adoption en 2005 du nouveau règlement sanitaire international. Le cadre de la médiatisation et de la communication à propos des maladies infectieuses émergentes est donc mondial.

J'aborderai la question sous l'angle de la communication, selon le point de vue d'un responsable de santé publique au sein de l'Etat dans un des pays dans lesquels une des responsabilités de l'Etat est de protéger la santé de la population. Cet exposé s'appuiera sur l'expérience que j'ai eue depuis 2005, comme directeur général de la

santé et coordinateur interministériel de la préparation à une pandémie grippale en France durant près de sept ans puis, plus récemment, comme président de deux groupes de conseillers de l'Organisation mondiale de la santé : l'un sur la préparation à une pandémie grippale ; l'autre sur l'évaluation du règlement sanitaire international dans le contexte de l'épidémie due à Ebola.

1. La communication est d'abord un des enjeux importants de la préparation au risque épidémique

Dans un pays développé, la première mesure en termes de communication, est de se préparer. Ne disposer ni d'un système de surveillance en épidémiologie clinique et biologique, ni de capacités de contrôle infectieux, préventives ou thérapeutiques serait la source de grandes difficultés de communication face aux accusations qui souligneraient : « la négligence ou l'incurie de l'Etat, qui n'a pas été prévoyant et a failli »).

La qualité de cette préparation est aussi en question. Elle doit être effective, au sens où elle doit :

- être approfondie, car la responsabilité de l'Etat s'étend volontiers à la démonstration de l'effectivité des mesures de préparation (moyens d'information du public, organisation d'une campagne de vaccination, mise à disposition de produits de santé, exercices, tests, évaluation, etc...), mais aussi à la mise en œuvre d'investissements à long terme, par exemple dans la recherche ;
- voir loin, c'est-à-dire vis-à-vis des Français d'outre-mer des Français à l'étranger, ou du soutien à des pays étrangers. L'attitude de la population métropolitaine peut varier très vite, oscillant entre la peur et l'esprit de solidarité² (comme l'a montré l'épidémie en cours due au virus Ebola) ;
- voir large, enfin. Si la préparation à une pandémie grippale reste un bon modèle, en raison de l'ampleur du risque, de la probabilité de survenue d'un tel événement et de la dimension des efforts qu'il réclame, une préparation de portée plus générique est souhaitable. Un agent infectieux comme le virus

² Houssin D., La coopération sanitaire internationale : abolie par Ebola ? *Politique étrangère*, 2014 (sous presse)

Ebola était connu comme dangereux, mais il n'avait pas été assez imaginé qu'il pourrait sortir du cœur de l'Afrique centrale.

Durant cette phase de préparation, il y a quatre difficultés spécifiques du point de vue de la communication : de stratégie, de choix des cibles, de message et de méthode.

- La stratégie. En dehors d'un risque avéré et perçu comme tel, toute communication à visée préventive est difficile. « Crier au loup » expose à l'inconvénient de ne plus être entendu lorsque l'événement survient. Cela expose aussi à la suspicion de manœuvre politique : inviter à se préparer à un risque à venir peut être perçu comme une manière de détourner l'attention des erreurs passées ou des difficultés présentes. La malédiction de Cassandre n'est jamais loin ;
- Les cibles. Il est relativement aisé de mobiliser les acteurs publics, les entreprises, certaines associations, mais la communication durant cette phase doit viser aussi la population et les professionnels concernés, par exemple dans les aéroports internationaux, pour qu'ils se préparent à être des acteurs

lorsque l'événement survient. L'Etat ne doit pas être seul à affronter la crise. Il ne peut pas tout. En phase de préparation, il est difficile de mobiliser les médias audiovisuels ou de la presse écrite car, alors, pas d'annonce, pas de scoop ! Il est rare de faire la une avec un exercice incendie. C'était bien parce que la grippe aviaire avançait vers l'Europe qu'une centaine de journalistes se sont rassemblés à Kergloff le 3 novembre 2005 autour d'une cage de 25 poulets, dans un exercice de gestion d'un foyer de grippe aviaire³. C'est difficile, mais ce n'est pas impossible ! Associer les journalistes à la phase de préparation est en effet important, pour établir une relation plus dynamique et qui doit faciliter leur travail, car la dimension intersectorielle propre à une épidémie impactera l'organisation interne des entreprises de presse.

- Les messages. La communication en phase de préparation est rendue délicate du fait de l'océan d'incertitude qui environne ce type de risque. La communication sur le risque d'incendie a un très long passé. Ce n'est pas le cas pour le risque épidémique :

³ Houssin D., *Face au risque épidémique*, Ed. Odile Jacob, 2014, p. 127

quel agent infectieux ? quelle population cible ? quel mode de transmission ? quelle gravité ? quelles mesures préventives ou thérapeutiques ? il est impossible, de donner une réponse précise au stade de préparation à toutes ces questions. Que veut dire aussi se préparer lorsqu'aucun moyen d'action efficace (vaccins ou agent anti-infectieux) n'est encore disponible ? On l'a vu lors de la grippe aviaire, quand la communication en vue de se préparer à une pandémie grippale a dû se centrer sur le lavage des mains, par ailleurs très important, et sur le port du masque ;

- La méthode. L'anticipation de l'élaboration des outils de communication est essentielle. Ce n'est pas sans émotion que, convoqué récemment pour une audition par la police, j'ai trouvé sur un mur l'affiche mise en place pour promouvoir le lavage des mains en 2006. Cette anticipation peut mener à créer un site internet d'information, un outil interactif comme l'avait été « Mon quotidien en pandémie », et des guides adaptés pour différents milieux professionnels. Elle devrait absolument conduire l'Etat à préparer son intervention sur les médias sociaux.

2. La communication, enjeu important de la gestion de crise pandémique

Il est aujourd'hui bien admis que la communication est une composante-clé de la gestion de crise. La compétence des « gestionnaires de la crise », la confiance qu'ils inspirent, la transparence dont ils font preuve et la solidarité entre eux sont certainement les fondements d'une communication efficace. Il y a cependant aussi des enchaînements d'événements qui emportent tout sur leur passage. C'est même la définition du malheur.

Je me limiterai donc à évoquer sept aspects, de portée technique, qui sont autant de questions aujourd'hui ouvertes.

- Les règles de la communication de crise sont connues [empathie, sérieux, (intervention préparée, documentée, à haut niveau, pédagogique), vérité (reconnaissant les faits, les parties prenantes, la posture d'aversion au risque, et informant sans rassurer), responsabilité, répétition, cohérence]. Ces règles valent dans une crise épidémique. Il y a cependant une difficulté particulière s'agissant de la vérité, en raison de la domination,

des incertitudes sur les certitudes quant à l'évolution possible, et en raison des décalages dans le recueil des données épidémiologiques. Il y a aussi une interrogation sur le rythme de la communication ; le rythme quotidien est excessif ; le rythme mensuel est insuffisant ; la santé publique va bien avec la semaine ;

- La nature même de la communication doit être mise en question. « Informer n'est pas communiquer », pour reprendre le titre d'un ouvrage de Dominique Wolton de 2009⁴. Communiquer est beaucoup plus que de l'information ;
- La question du niveau, politique ou technique, de la communication. La défiance vis-à-vis des responsables politiques inciterait volontiers à recommander une communication de niveau technique, d'autant que la communication de crise des responsables politiques est vite prise en otage par d'autres responsables politiques ou des responsables syndicaux (surtout à l'approche d'élections !), qui en profitent pour se saisir de la crise épidémique comme d'une

⁴ Wolton D., *Informer n'est pas communiquer*, Paris, CNRS, 2009, 147pages

arme. Il faut cependant être lucide : une crise épidémique est un tel choc pour la société qu'il n'est guère réaliste de penser que les responsables politiques puissent, en France notamment, rester longtemps en dehors de la communication ;

- Le positionnement de la communication est un point important.

Il a longtemps été vu comme en aval des décisions et des actions.

La « communication » doit aussi intervenir en amont de la décision. Un rôle essentiel doit être dévolu aux sciences de la communication afin qu'elles nourrissent régulièrement par leurs acquis (résultats d'enquêtes, de sondages sur les perceptions des risques, les croyances et les intentions de comportement) les réflexions prospectives, l'analyse de la situation, la prise en compte du contexte socio-économique, et la construction des décisions prises par la cellule de crise. Tout ceci doit être anticipé ;

- Dans un univers médiatique très poreux, la question de la cohérence de la communication est un enjeu crucial. Cela pose la question des différents niveaux de communication aux échelons locaux, régionaux et nationaux. En Europe, la

cohérence de la communication, de part et d'autre de frontières qui n'en sont plus est un enjeu vital. La population n'admettrait pas que des messages très différents parviennent en même temps à Valenciennes et à Charleroi. « *Check your neighbors* » est devenu une pratique essentielle de la communication de crise en situation épidémique. Et la proximité s'étend aisément aux Etats-Unis et au Canada ! Cela suppose bien sûr une bonne cohérence dans les mesures de préparation prises ;

- La communication vis-à-vis des professionnels de santé mérite une mention spéciale. Les médecins admettent mal de devenir des auxiliaires de l'action de l'Etat en situation de crise, pour des raisons historiques, médicales, mais aussi tenant à la tension constante entre la profession et les pouvoirs publics. Il n'y a pas que les médecins : pharmaciens et infirmiers réclament aussi des attentions spécifiques. La gestion des recommandations de santé publique en situation de crise épidémique devient alors un exercice délicat de communication qui, pour ne pas échouer, doit être attentif au timing, à l'information anticipée des professionnels, au caractère nuancé des recommandations, aux

moyens d'accéder à ces professionnels. Si possible, elle doit être précédée par un travail préparatoire avec les bons relais de la profession (Ordre, sociétés savantes, syndicats, journaux spécialisés). Un combat se conduit en général avec des alliés !

- La communication concernant les professionnels de santé rencontre une autre difficulté lorsqu'il y a un enjeu important de protection de la santé des professionnels de santé, comme cela a été le cas avec le virus Ebola. Les nouveaux outils (internet, médias sociaux en tant que lieux d'échange du web) confèrent une portée nouvelle à la « guerre de communication » en situation de crise épidémique. Les rumeurs ou le négationnisme prennent une ampleur inimaginable à travers ces nouveaux médias⁵. L'Etat, risque aujourd'hui d'y être battu d'avance, en raison de la faiblesse de ses capacités d'intervention. Si un régime non-démocratique peut se donner aisément des moyens de censure⁶, comment l'Etat, dans un pays démocratique, peut-il se donner les moyens d'agir en termes de communication sur

⁵ Salathé M., Vu D.Q., Khandelwal S., Hunter D.R., « The dynamic of health behavior sentiments on a large social network », *EPJ Data Science* 4 April 2013 (2:4doi:10.1140/epjds16)

⁶ Hvistendahl M., Study exposes Chinese censors' deepest fears, *Science*, 2014, 345, p. 859-860

internet à l'occasion d'une crise épidémique ? L'utilisation des médias sociaux peut alors être un moyen « d'optimiser les flux d'information vers les citoyens..., en les informant directement..., en récupérant des informations utiles pour la gestion de crise..., en organisant l'interactivité de l'information..., en s'appuyant sur les technologies mobiles pour informer, alerter, suivre les populations, optimiser les prises en charges..., et en facilitant la gestion de crise »⁷. Encore faut-il avoir préparé ces actions largement à l'avance.

Pour conclure, je voudrais vous citer un petit extrait : « L'exemple de la campagne de vaccination de 2009 a été démonstratif. Basée sur un concept de défense nationale, cette campagne s'est heurtée à une liberté de comportement déviant des idéaux collectifs, dans une société d'hyperchoix dans laquelle les individus et eux seuls décident des options qui auront leur préférence. La confrontation entre ces deux logiques antagonistes a probablement paralysé la mobilisation du public ». Fin de citation. C'est de Patrick

⁷ Fondation nationale entreprise et performance, *Face aux crises, courage, changeons !* Documentation française, 2013, p. 97-116

Zylberman⁸ et c'est bien vu. La question de la communication y est bien soulignée. Le choix de société l'est aussi. Le sujet m'a rappelé le titre de la pièce de théâtre de Romain Bouteille : « Allumé j'étouffe ou un drame de l'incommunicabilité ! »

⁸ Zylberman P., In : Keller F., « Rapport d'information sur les nouvelles menaces des maladies infectieuses émergentes », au nom de la Délégation sénatoriale à la prospective, Sénat, 5 Juillet 2012, p. 62