

Redevabilité des parties prenantes dans l'anticipation et la gestion des crises sanitaires : aspects éthiques

Amel AOUIJ MRAD
Professeure à l'Université Tunis El Manar
Faculté de droit et des sciences politiques de Tunis

« *L'avenir est l'organe principal et primaire de la vie humaine.*¹ ». Jose Ortega y Gasset

« *Si on trouvait un moyen de se rendre maître de tout ce qui peut arriver à un certain nombre d'hommes, de disposer tout ce qui les environne, de manière à opérer sur eux l'impression que l'on veut produire, de s'assurer de leurs actions, de leurs liaisons, de toutes les circonstances de leur vie, en sorte que rien ne pût échapper ni contrarier l'effet désiré, on ne peut pas douter qu'un moyen de cette espèce ne fût un instrument très énergique et très utile que les gouvernements pourraient appliquer à différents objets de la plus haute importance* ». Jeremy Bentham, Le Panoptique.

La crise du covid², comme on a pris coutume de la dénommer, peut être vue comme la rupture brusque d'un système (et même de plusieurs systèmes), accompagnée d'une perte de maîtrise des décideurs, d'un désarroi de ces acteurs ou personnes dans l'action, qui n'ont plus su ce qu'il fallait faire, comment ils devaient agir ou réagir. Face à eux, et dans l'attente des décisions qui seraient prises, qui *devaient* être prises, des citoyens, désarmés et inquiets. La situation était grave car si toute crise entraîne la perte de nos repères habituels, ceci est encore plus vrai lorsque celle-ci a des conséquences sanitaires, qu'elle entraîne hospitalisations et décès, qu'elle est d'une ampleur et d'une gravité inattendue, comme le fut celle du covid-19.

Toute crise majeure, frappant un Etat et même le monde dans sa totalité, met face à face deux groupes d'acteurs : d'un côté, ceux qui la *subissent*, sans marge d'action aucune et qui détiennent peu d'informations fiables et, de l'autre côté, ceux qui la *subissent* mais en possession de moyens d'action et bien davantage d'informations que les premiers, même si en fait, lesdites informations sont hétérogènes, contradictoires, tronquées. Si ce tableau peut apparaître inéquitable, il n'en est rien en réalité car ces acteurs « éclairés » sont en contrepartie dotés d'une lourde responsabilité, d'une véritable mission éthique : c'est à eux qu'incombe la tâche de *décider* dans le but de réduire les impacts de la crise sur les citoyens désarmés.

¹ La révolte des masses. « *La vie est une opération qui se fait vers l'avant. Chacun de nous est, d'abord et avant tout, avenir. Tout le reste, présent et passé, surgit chez l'homme en vue de l'avenir* ».

² « *Après Le Larousse, Le Robert a fait le choix d'intégrer le "covid" à son édition 2022 en l'accordant au masculin - tout en permettant le féminin -, le dotant au passage d'une minuscule. Les responsables du dictionnaire ont indiqué s'être appuyés sur les usages en vigueur dans la population* ». <https://www.lci.fr/societe/covid-feminin-ou-masculin-une-bonne-fois-pour-toutes-doit-on-dire-le-ou-la-pour-la-maladie-du-coronavirus-2188539.html>

Quelle éthique alors doit être celle de ces décideurs, dénommés dans notre intitulé les « parties prenantes »? Plus généralement, quelle éthique devrait être celle des gouvernants pour que leur cité se rapproche un tant soit peu de l'utopique cité idéale de Platon³, pour qu'ils donnent aux citoyens une image qui se rapprocherait de la vertu. L'être qui commande ne doit-il pas en effet avoir « la vertu morale dans toute sa perfection » ?⁴

Quant au sens à donner ici à l'éthique, parmi tous les sens existants, répondant chacun à une conception philosophique, nous dirons d'abord que, d'une manière générale, l'éthique tente toujours de répondre à une question : « *comment vivre une situation, un évènement, une action ?* » et, étant une morale de l'action, la question de savoir « *quelle décision prendre face à une alternative, un dilemme?* »⁵. Entre l'éthique kantienne, ou *éthique de conviction*, qui exige de l'homme qu'il fasse son devoir sur la base de ses valeurs propres et *l'éthique de responsabilité* de Hans Jonas, rationnelle par rapport à une finalité, s'insèrent d'autres conceptions, mettant chacune en exergue une exigence de comportement particulière, un angle précis d'évaluation de l'action éthique : ce peut être, par exemple, le consensus entre des valeurs partagées (Jürgen Habermas) ou la prise en compte de l'intérêt d'autrui (Emmanuel Levinas).

L'éthique exige donc toujours un détour par le raisonnement, car elle doit répondre à une situation donnée, par le biais d'un choix plus ou moins complexe, plus ou moins douloureux. Les valeurs universelles incontestées qui la fondent, notamment celui de la *bienfaisance* ou de la *non-malfaisance*, doivent parfois se moduler en fonction des exigences propres à une société et de sa culture. Ces mêmes valeurs font que l'éthique récuse la prise en compte des intérêts individuels prioritairement aux intérêts de la collectivité.

A travers la présente réflexion, nous souhaitons nous questionner, dans le contexte de la crise du covid, tel qu'il fut vécu en Tunisie, sur les *obligations inhérentes à l'exercice d'une responsabilité en période de crise*. Notre objectif est de tenter de savoir *dans quelle mesure les décisions prises dans ce contexte particulier y furent adaptées, répondirent aux attentes citoyennes* (Première partie)? Dans le cas contraire, dans le cas de *non-décision* ou de *mauvaise décision*, quelle part de responsabilité devrait porter les décideur(s)? De quoi et dans quelle mesure seraient-ils redevables face à leurs citoyens ? Et comment pourrait-on contrer ou au moins limiter, dans l'avenir, de tels mauvais choix et improvisations (Deuxième partie)?

Première partie : une éthique défaillante

On s'attend, de la part de gouvernants, de décideurs, d'hommes de pouvoir, à ce qu'ils aient une vue exhaustive de la situation plus ou moins dramatique vécue par la collectivité. On suppose que leur vue sera juste, claire, et que, logiquement et presque naturellement, ils sachent y répondre en agissant *bien*. C'est comme si nous étions convaincus du postulat

³ La République, Livre IV.

⁴ Aristote, La Politique, Livre I, Chapitre 5.

⁵ Michel JORAS, « *Ethique et crise* ». www.cairn.info/revue-humanisme-et-entreprise-2011-1-page-49.htm

que, du fait de leurs fonctions, de leurs moyens, de leurs pouvoirs, les décideurs, « *savent* » et qu'ils « *sauront faire* ». On leur attribue, on leur suppose, on leur prête des qualités et notamment une « *intelligence* » de la situation, une pertinence des décisions à prendre, une exemplarité de comportements. Intrinsèquement dotés de valeurs éthiques, conscients, clairvoyants, courageux et responsables, ces décideurs sauront agir comme il faut et quand il faut, pour le bien-être de leur population, ils sauront dépasser la crise, la vaincre. Il nous en sont redevables.

Au sein même de cette projection idéalisée de notre imaginaire collectif, sorte d'image d'Epinal de l'éthique des gouvernants, il faudrait tenter de saisir quelles sont les constantes qui doivent marquer leurs obligations politiques⁶, particulièrement en cas de crise ? Ces obligations dont ils nous sont redevables, se situent, d'une part, en amont de la crise (A) et, d'autre part, concomitamment à celle-ci (B).

A. La faille éthique originelle

« *L'ambition collective de nos sociétés est sans conteste à l'origine de ce désaveu d'une conduite anticipatrice* »⁷.

La question première serait de savoir si la crise du covid est, au moins en partie, une crise d'*anticipation*, c'est-à-dire d'une crise dont on aurait pu réduire les conséquences en la prévoyant, rendant ainsi possible la prise de décisions rapides et plus adaptées.

La réponse semble s'imposer d'elle-même : le premier devoir éthique auquel les *parties prenantes* ont failli lors de la crise du covid est ne pas avoir anticipé, sans doute car ils ne savaient pas le faire. L'anticipation étant la prise d'avance sur une situation future, le fait de, devancer celle-ci la transforme en une sorte de *problématisation du futur*⁸. C'est dans l'anticipation que les gouvernants se posent des questions et recherchent des choix éthiques pour une situation de crise probable : savoir quelles actions prioriser, vers quelle population se tourner prioritairement, quels besoins laisser provisoirement en attente, de quelle manière intégrer les approches de précaution⁹. Signe d'incapacité ou reflet de nos peurs profondes face aux possibles catastrophes qui pourraient nous toucher, nous n'avons pas su anticiper la crise du covid ou, au moins, anticiper sur les moyens à mettre en œuvre pour réduire les conséquences d'une crise sanitaire¹⁰.

⁶ Politique est pris ici dans le sens de *Politikè* ou d'art politique, en référence à la pratique du pouvoir.

⁷ Pour une éthique de l'anticipation, <https://cercle-k2.fr/etudes/pour-une-ethique-de-l-anticipation-368>

⁸ Voir V. November, A. Azémar, S. Lecacheux et T. Winter : « Le couple anticipation/décision aux prises avec l'exceptionnel, l'imprévu et l'incertitude ». <https://doi.org/10.4000/echogeo.18949>
Dans le même sens, L. Coutellec, P.-L. Weil-Dubuc : « Les figures de l'anticipation ou comment prendre soin du futur ». <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-ethique-appliquee-2016-2-page-14.htm>

⁹ P. Lascoumes, « *La précaution comme anticipation des risques résiduels et hybridation de la responsabilité* ». L'année sociologique 1996 p.359.

¹⁰ Lorsqu'on anticipe, on se donne, par avance, des moyens qui permettraient de dominer une situation d'urgence et ce, en considérant les multiples facettes du problème à résoudre, en mettant en place des processus de décision. C'est une attitude éthique car les décideurs travaillent autour de valeurs communes en ayant en point de mire, le bien-être de la population.

Comme nombre d'autres dirigeants du monde, pour ne pas dire tous les dirigeants, la première défaillance des gouvernants tunisiens fut de n'avoir pas su mettre en œuvre une « *éthique de notre attention envers le futur, du soin que nous portons à ce futur* »¹¹. La première attitude d'anticipation des crises sanitaire concernait au premier chef l'état du système sanitaire, base de la lutte contre le covid. Or, la précarité du secteur de la santé était connue de tous, ses lacunes étaient, depuis longtemps, pointées du doigt. Pourtant, aucune stratégie d'anticipation dans le cas de la survenance d'une crise sanitaire n'avait été élaborée, aucune politique publique de santé pérenne digne de ce nom n'avait vu le jour depuis des décennies, comme le révélera par la suite le manque de lits de réanimation ou de concentrateurs d'oxygène. C'est à ce niveau que le gouvernement de l'époque¹², entré en fonction début mars 2020, avec peu d'expérience politique, dut subir les premières conséquences de l'absence d'anticipation du gouvernement précédent avec la cruelle pénurie de masques, de gel hydro alcoolique et de tests PCR. C'est comme si la pandémie n'avait été considérée que comme une banale maladie transmissible, une simple question technique à régler.

Cette *non-prévision* des conséquences d'une situation est une responsabilité éthique à laquelle nos dirigeants ont failli et cela débouchera en toute logique sur une gestion à court terme de la crise, qui génèrera d'autres conséquences. « *Les choix à opérer sont plus précipités, de sorte que les étapes courantes de gestion (...) peuvent être escamotées* »¹³.

Absence d'anticipation, mais aussi absence d'évaluation *ex post* des différentes mesures prises à divers moments de la crise, dans le but de mieux agir lors de la phase suivante. Lorsque, en mai 2020, les chiffres des nouveaux cas vont diminuer, il n'y aura pas d'analyse suffisante de la situation, sur la base des données fournies par les scientifiques, afin de poursuivre avec une meilleure stratégie¹⁴. Cet enlèvement coupable des politiques dans une attitude de décisions non réfléchies, quasiment mécanisées, se perpétuera alors même que les connaissances relatives au virus du covid s'amélioreraient, permettant de mieux réfléchir et prévoir.

Ainsi, en juillet 2020, une mauvaise évaluation des choix, des intérêts en présence et des priorités fera prendre de mauvaises décisions. Le choix prioritaire sera celui du sauvetage de la saison touristique par l'ouverture des frontières, sans restriction ni contrôle, aux voyageurs en provenance des zones vertes, ce qui contribuera à provoquer la seconde vague épidémique de l'automne-hiver 2020.

D'un autre côté, il est clair qu'une lutte contre un vecteur de crise ne peut porter ses fruits que si elle s'insère dans une stratégie de coercition et de sanctions. Or, là aussi, les failles de l'anticipation, en termes de contrainte, apparaissent. Le laxisme général¹⁵ accélèrera

¹¹ L. Coutellec et p-L. Weil-Dubuc, *Op. cit.* p.16

¹² Il s'agit du gouvernement constitué par le chef du gouvernement Elyès Fakhfakh (27 février au 2 septembre 2020).

¹³ J. Fernandes : Enjeux éthiques de l'exercice de pouvoirs publics en temps de crise. . Publié sur <https://calenda.org/852854> le 9 mars 2021.

¹⁴ Ceci provoquera une attitude de « légèreté » des Tunisiens, sûrs d'avoir vaincu le virus en septembre 2020 où on n'enregistre que 54 décès liés au Covid.

¹⁵ Aucun contrôle du respect des mesures décrétées, aucune sanction appliquée en cas d'infraction

la deuxième vague de contaminations, plus meurtrière que la première, dès décembre 2020, aggravée par le manque de ressources et l'étiollement de la confiance de la population.

Une autre faille sera par la suite celle qui concernera l'anticipation de la mise en place de la campagne vaccinale avec des commandes des vaccins faites tardivement et un démarrage laborieux en mars 2021¹⁶.

Non anticipée, la crise du covid sera également mal gérée avec nombre de décisions inadéquates qui seront prises lorsque les pics de contaminations se succéderont et que les décès se multiplieront.

B. La myopie temporelle, aggravation attendue¹⁷

S'il n'y a pas eu d'éthique du futur, puisqu'il n'y eut pas d'anticipation, il faudrait s'interroger pour savoir s'il y eut au moins eu une responsabilité éthique relevée dans la gestion de la crise du covid. Même s'il est utopique de croire qu'un décideur puisse prendre la *meilleure* des décisions, faute d'une évaluation et d'une réflexion antérieures, comment faire pour que cette décision soit la moins critiquable possible, qu'elle sauvegarde de bonnes valeurs ? Comment savoir avec certitude qu'il s'agit d'une décision correcte, alors même que le contrôle sur cette décision ne se fera qu'à moyen et long terme, lorsque se révéleront ses effets négatifs ou pervers ?

Dès le mois de mars 2020, la Tunisie va se trouver engagée « *dans une course infernale contre la pandémie. Les périodes de confinement, assorties de mesures drastiques, alternent avec des déconfinements partiels perçus par la population comme une levée de toutes les restrictions et un retour à la vie normale* »¹⁸. Les choix éthiques vont se multiplier et « *plusieurs décisions comportent une dimension tragique, puisqu'elles généreront des conséquences négatives pour certains groupes d'individus, même si elles sont de compte justifiables* »¹⁹. En effet, pour ce qui concerne l'activité des hôpitaux, à côté des actions de lutte et de soin contre le covid, mises en place dans l'urgence, en tâtonnant et souvent en copiant d'autres pays, il fallait maintenir certaines activités opérationnelles régulières, reporter des rendez-vous et des interventions chirurgicales. Il fallait réguler le secteur et toutes les décisions auront des conséquences prévues ou imprévues²⁰. Ces effets pervers et inattendus sont difficiles à évaluer à l'avance.

Les gouvernants recentrèrent sur la pandémie l'essentiel de leur activité, mais le fait qu'ils aient dû agir dans l'urgence, dans cette situation d'obligation d'agir puisque les citoyens étaient dans l'attente, leur fit commettre dès le départ des erreurs d'évaluation avec la prise de décisions approximatives. Nous pensons ici à la fermeture des frontières dès le 18 mars et au confinement total le 22 mars, suite aux recommandations de l'OMS²¹. Isolé du monde,

¹⁶ Elle subira deux bugs informatiques, dont l'un qui effacera 60.000 noms de la base de données.

¹⁷ L. Coutellec, *op.cit.*

¹⁸ F. Dahmani, « Covid-19 en Tunisie : pourquoi un tel fiasco dans la gestion de la pandémie ? » Jeune Afrique 27 mai 2021. <https://www.jeuneafrique.com/1179041/politique/covid-19-en-tunisie-pourquoi-un-tel-fiasco-dans-la-gestion-de-la-pandemie/>

¹⁹ http://gpp.oiq.qc.ca/Start.htm#t=Demarche_de_prise_de_decision_ethique.htm

²⁰ Comme le nombre des décès indirectement liés au covid.

²¹ <https://apps.who.int/iris/handle/10665/331509>

replié sur lui-même, le pays semblait avoir maîtrisé le virus. Mais la sévérité excessive des mesures décrétées fut l'erreur initiale qui génèrera nombre de conséquences négatives sur la suite de la crise. A posteriori, elle se révèle comme un manque flagrant d'intelligence collective et de clairvoyance. Les décideurs n'ont pas su doser la sévérité des mesures pour juguler et gérer la crise ; ils n'ont pas su composer avec les caractéristiques de leur société²².

Cette absence de *finesse* et de *discernement* ne cesseront dès lors plus : même une fois la crise déclarée, même à la fin d'une période de pic viral, dans ce que l'on pourrait appeler une période de *rémission*, alors qu'il n'y avait plus d'urgence, les décideurs n'évaluèrent jamais le passé, n'anticipèrent pas le futur. Ils continuèrent à prendre, de manière répétitive et quasiment automatique, des mesures impromptues et insuffisamment réfléchies. Or, le contexte de crise socio-économique de l'époque précipitera l'exaspération de citoyens qui ne vont plus saisir la portée des mesures prises, car se voyant plus directement menacés par le tarissement de leurs revenus que par ce qu'ils considèrent comme un hypothétique virus. Pour ces citoyens en détresse, la priorité était bien plus de ne pas mourir de faim et de pouvoir assurer une subsistance minimale à leur famille. Or c'est là l'exemple type du dilemme éthique qui aurait dû guider l'action des gouvernants²³.

La crise du covid a mis en lumière, dans ce contexte de l'action en urgence, des états de fait importants. Apparaît **d'abord** les conséquences liées à la relation forte et complexe entre la *science*, la *politique* et l' *éthique*. Les décideurs politiques étaient tenus de composer avec les scientifiques, sachant que ces derniers n'avaient, au moins dans les premiers mois de la crise, que des connaissances limitées sur le virus. Ces approximations n'auraient pas dû empêcher le politique, dans cette situation à la fois urgente et brumeuse²⁴, de tenir davantage compte des conclusions et propositions des scientifiques. Car malgré tous les aléas de leurs connaissances incomplètes, ils demeuraient les mieux placés pour une vision globale de la situation²⁵. L'argument que l'urgence exige une centralisation de la décision ne signifie pas que le rôle des scientifiques doit être celui de simple caution de décisions politiques.

Il y a **ensuite** le fait que la situation de crise, par nature, génère des tensions nouvelles et exacerbe les anciennes, justement du fait que les décideurs ont une « *perception partielle de la situation en cours, construite sur la base d'informations hétérogènes et incomplètes dans un volume de temps et d'espace évolutif* »²⁶. Ils ne sont plus vraiment en situation de doser sereinement et équitablement les tensions entre l'intérêt général et les intérêts privés des

²² Les citoyens semblèrent pourtant, dans un premier temps, compréhensifs des sacrifices qu'on leur imposait et notamment le confinement et ils firent preuve de solidarité et de générosité avec leur participation massive au fonds 18/18

²³ La suspension des soins autres que le Covid dans les hôpitaux, le report des rendez-vous pour les consultations externes et les interventions chirurgicales l'isolement des personnes âgées, privées de la visite de leur famille; les problèmes de violence domestique liés, ou de santé mentale pour les personnes déjà fragiles, les retards scolaires, la situation des familles précaires ou vivant dans des conditions matérielles difficiles....se cumulent avec le ralentissement économique en lien avec le confinement (Enjeux éthiques de la pandémie de Covid-19 : précaution et déconfinement).

²⁴ C'est la situation type où le pouvoir doit réagir vite et de manière centralisé : notamment sur la propagation du virus, les mesures à prendre pour le contenir, l'immunité acquise par une personne ayant été infectée ainsi que l'effet des mesures de déconfinement.

²⁵ http://gpp.oiq.qc.ca/Start.htm#t=Demarche_de_prise_de_decision_ethique.htm

²⁶ Voir V. November et al., *Op. Cit.* Les auteurs se réfèrent à la théorie de M.R. Endsley, sur la conscience de la situation.

citoyens, privilégiant ainsi un aspect de la crise. Du fait de l'atomisation des informations, ils font alors des choix éthiques approximatifs, sans en réaliser l'ensemble des conséquences négatives.

Enfin, l'autre preuve de la mauvaise gestion de la crise du Covid fut l'absence de réflexion éthique et ce qu'on pourrait dénommer l'étroitesse de vue des gouvernants. De manière quasi-automatique, à chaque nouvelle vague, les mêmes mesures seront prises, qui péchaient par leur partialité puisqu'elles appauvrissaient toujours davantage les classes modestes et par leur manque d'effectivité puisqu'elles n'étaient ni respectées, ni sanctionnées²⁷.

Un autre enjeu éthique où les décideurs-parties prenantes montrèrent leurs limites, malgré l'absence d'urgence sera celui du déconfinement. Là encore, au lieu d'anticiper en réfléchissant à un calendrier, à des mesures d'accompagnement, tout en continuant de protéger la population contre la propagation du virus, ils semblèrent céder systématiquement à la pression de l'un ou de l'autre des acteurs.

Nous pourrions rajouter à ces erreurs spécifiques à la gestion de la crise sanitaire l'incompétence politique qui aggravera la gestion de la crise : les mauvais choix de ministres, le fait de n'avoir pas su dépasser, ou au moins laisser de côté, la crise politique²⁸ au profit du bien-être de la population et donc de ne pas avoir su hiérarchiser des priorités. Face à un pays fragilisé, face à des franges de population de plus en plus nombreuses en situation de précarité, face à un système hospitalier souvent dépassé, cruellement désarmé mais toujours responsable et à un manque d'implication du secteur privé, les réactions n'allaient pas tarder à se manifester, une fois l'urgence sanitaire dépassée.

A un autre niveau, les pouvoirs exceptionnels des décideurs suite à la proclamation de l'état d'urgence sanitaire²⁹ posent une autre interrogation éthique qui est celle de la limite de leur liberté d'action, ces pouvoirs exercés, quasiment sans contrôle, étant des limites aux libertés citoyennes.

Deuxième partie. Redevabilité et reddition des comptes : vers une éthique instaurée ?

Dans quelle mesure la crise du covid a-t-elle modifié l'environnement éthique des décideurs publics? Dans quelle mesure la population a-t-elle gardé sa confiance à leur endroit l'a-t-elle réduit à zéro ?

L'accumulation d'erreurs, les défaillances réitérées, le manque de vision d'ensemble, l'absence de démarche éthique globale brouillent les relations entre les gouvernants et leurs

²⁷ Le 6 juillet 2021, les gouverneurs du Grand-Tunis prolongent l'application des mesures décidées depuis le mois de Ramadan jusqu'au 31 juillet 2021. Il s'agit notamment de l'interdiction de la circulation des véhicules entre les gouvernorats durant les week-ends, du couvre-feu de 20h à 5h du matin, de la suspension des marchés hebdomadaires, de l'interdiction de l'utilisation des espaces intérieurs des cafés et restaurants en plus de l'arrêt de la consommation sur place à partir de 16h. Ce ne sera qu'à partir du mois d'août 2021 que le couvre-feu sera progressivement allégé et que la circulation entre les gouvernorats sera à nouveau autorisée.

²⁸ Les dissensions au sommet de l'État ont fait que le Conseil national de sécurité ne se réunit pas depuis mars 2021.

²⁹ Loi 2020-19 du 12 avril 2020 habilitant le Chef du Gouvernement à prendre des décrets lois dans l'objectif de faire face aux répercussions de la propagation du Coronavirus (Covid-19)

citoyens. S'il est clair qu'un décideur ne peut être responsable de tous ses choix, qu'il existe un degré d'erreurs concevables et admissibles, inhérent à l'exercice de toute mission, on peut s'interroger sur le degré d'insatisfaction citoyenne. Ce serait à partir de ce dépassement qu'un décideur deviendrait redevable de ses actions, de ses choix non éthiques (A). La gestion de la crise du covid ayant été la tragique occasion du constat des incapacités et approximations nationales, les représentants de la société internationale spécialisés dans le domaine de la santé, l'OMS en l'occurrence, décidèrent de réagir et d'établir des normes unifiées d'anticipation et de réaction face à une future pandémie. Même si ce choix part d'une démarche éthique, il pose la question de savoir si une organisation internationale peut se substituer à des Etats et imposer des règles de conduite standard pour tempérer les effets des futures crises (B) ?

A. Le temps de la redevabilité

De quoi devrait être redevable un décideur, une « partie prenante » ? Et surtout, comment devrait se mesurer cette redevabilité ? Là encore, c'est le critère éthique qui doit être mis en avant à travers la question posée : dans quelle mesure les décisions prises durant la période précédente ont-elles eu des conséquences plus graves que ce contre quoi elles étaient censées lutter ? Dans quelle mesure les défaillances répétées des parties prenantes, leurs erreurs accumulées ont-elles mené à une remise en cause du théorique *contrat social*, tel qu'existant dans la vision de John Locke³⁰ ?

Lors de la crise du covid, les gouvernants de chaque Etat ont commis des erreurs qui leur sont spécifiques, car répondant à une situation propre, s'adressant à des populations particulières. L'exigence d'une reddition des comptes, prise dans son sens large en tant que demande de clarification de la part de la société civile, pour des actions passées, de demandes justifications a posteriori, fait son apparition une fois la crise passée³¹. Quels seraient alors en Tunisie les reproches précis, visant des attitudes non éthiques, que l'on pourrait adresser aux *parties agissantes* concernant les 18 mois passés ?

Nous aurons ainsi en ligne de mire ce que l'on pourrait appeler une **indélicatesse éthique** avec les demi-vérités des gouvernants. Il est clair par exemple clair que, contrairement à ce que soutenait la ministre de la Santé sortante³², aucune véritable stratégie de lutte contre le covid n'avait été élaborée en janvier-février 2020, aucune réflexion d'ensemble n'avait été menée pour limiter les effets de la pandémie. Encore plus loin dans le temps, il est clair aussi qu'aucune politique publique destinée à améliorer l'état des infrastructures, valoriser le

³⁰ *Second traité du gouvernement*. PUF 1994.

³¹ Des mesures plus précises peuvent être exigées de la part des citoyens, comme pour l'utilisation des fonds du 1818 en Tunisie ou les recours contentieux, comme en France. La délicate question de savoir si la politique peut relever de la justice se pose après la mise en examen, le 10 septembre, de l'ancienne ministre de la Santé Anne Buzyn pour "mise en danger de la vie d'autrui".

³² L'ancienne ministre de la santé Sonia Ben Cheikh (mars 2019-février 2020) avait annoncé une stratégie visant à prévenir la pénétration du virus sur le sol tunisien en renforçant le contrôle notamment dans les aéroports. Cette stratégie avait prévu également l'installation de centres d'isolement médical en collaboration avec le ministère du Tourisme. <https://www.businessnews.com.tn/sonia-ben-cheikh--le-staff-medical-tunisien-est-pret-a-faire-face-a-la-propagation-du-covid-19,520,95602,3>

personnel de santé, leur donner des moyens conséquents de travail n'avait jamais vu le jour³³.

Le manque de compétences ou d'expertise eut pour effet la prise de mesures aux conséquences perverses ou négatives indirectes. Qu'il s'agisse de mesures inappropriées, ne tenant pas compte de la culture et des habitudes de vie de la société à laquelle elles s'adressaient, ou qu'il s'agisse de mesures insuffisamment réfléchies ou copiées dans la précipitation d'autres pays. Les effets inattendus ou sous-estimés les plus graves furent l'appauvrissement de la population, particulièrement les classes les plus précaires, le creusement des écarts socioéconomiques, l'aggravation des maladies de longues durée avec des létalités en hausse....

Le manque de réactivité des décideurs durant la crise fut une autre attitude qui révèle un manque d'éthique. La responsabilité n'implique-t-elle pas l'action et, qui plus est, l'action bonne ? Souvent, au cours des périodes considérées, couvrant chacune une vague de contaminations, on releva ce manque de vision globale, véritable incompréhension des décideurs de la véritable portée d'un problème³⁴, l'immobilisme des dirigeants : « *Les dirigeants n'ont rien appris, ils ne semblent même pas vivre dans le même pays. La pandémie a démontré la nécessité de réviser le rôle de l'administration, qui plombe la prise de décision à force de centralisation* »³⁵. L'**incapacité** du ministère de la santé, entendu comme administration et non dans ses structures hospitalières, fut souvent flagrante³⁶. Acteur clé du gouvernement s'il en faut, il fut à certains moments dépassé par les événements à gérer³⁷.

L'**enfermement** de ces mêmes dirigeants dans leur « bulle » de pouvoir, dans ce que l'on pourrait appeler leur *autisme* aggravera leur déphasage face à une société en désarroi. Leur communication défaillante ou inexistante³⁸, leur manque d'empathie citoyenne, leur peu d'efforts pédagogiques, leurs querelles intestines et leur égocentrisme³⁹, ainsi que le manque de transparence dans la gestion de la crise achevèrent leur déconnexion de la société et les voua aux gémonies, lorsque la crise s'estompa quelque peu.

Enfin, une faille éthique d'envergure des gouvernants fut, à certains moments, leur **absence d'exemplarité**. En février 2021, en plein pic viral, des citoyens abasourdis, incrédules et désarmés voient se tenir les rassemblements autorisés de deux grands partis politiques ennemis, soit le Parti démocratique libre et le parti Ennahdha, avec des centaines de

³³ Ce secteur, qui souffre cruellement de son délaissement et de son manque de moyens, voit les mouvements de grèves répétés le toucher depuis de nombreuses années..

³⁴ On peut donner comme exemples la campagne vaccinale ou les retards dans l'attribution des aides...

³⁵ Karim Bouzouita (expert en communication politique), cité par F.Dahmani, *Op. Cit.*

³⁶ Ni le ministère de la santé, ni le Conseil national de l'Ordre des pharmaciens n'ont mis un frein au phénomène d'automédication (achat en pharmacie d'un pack de médicaments sans prescription), et cette passivité coupable a généré de nombreuses conséquences négatives dans la gestion de la crise Covid. Ceci a notamment biaisé l'évaluation de la diffusion du virus, ce qui a brouillé les statistiques et fait que les patients ne se sont adressés à des médecins qu'en dernier recours, souvent dans un état nécessitant une hospitalisation. Frida Dahmani, article précité.

³⁷ Pour ne pas tomber dans l'impartialité, il faudrait sans doute rajouter ici le rôle néfaste et polémiste que jouèrent systématiquement les médias tout au long de la crise du Covid, qui firent grimper leur audimat en invitant des scientifiques non toujours avertis ou objectifs.

³⁸ « *Faute d'une campagne de vulgarisation, faute de mise à jour des informations scientifiques et médicales, beaucoup de personnes penseront n'avoir qu'une grippe saisonnière* ».F. Dahmani, op.cit.

³⁹ Ibidem.

participants⁴⁰. De même, en juillet 2021, en plein confinement estival et de couvre-feu à 20H, ils apprennent que leur chef de gouvernement, accompagné d'autres membres de son gouvernement, tient ses réunions de travail dans un hôtel de luxe à Hammamet⁴¹.

Une suite d'erreurs politiques et de décisions réitérées et inappropriées aboutira à la remise en cause cuisante des décideurs⁴². Car dès le printemps 2021, malgré une hausse continue des contaminations, les restrictions étaient de moins en moins respectées. Au fil des semaines, les décisions gouvernementales eurent de moins en moins d'effets sur les citoyens, l'irresponsabilité éthique se conjuguant avec l'absence de contrôles réels et de véritables sanctions⁴³. Les actions individuelles des citoyens⁴⁴ iront même jusqu'à se structurer, à la fin du mois de Ramadan 2021, du fait de la brusque décision de confinement et de fermeture des commerces non essentiels. A l'appel du bureau de la centrale patronale de Nabeul, et de celui de la centrale syndicale, qui prônent indirectement la **désobéissance civile**, de grandes enseignes décident d'ouvrir leurs portes⁴⁵. Ce rejet massif des mesures gouvernementales apparaît clairement comme une forme de sanction et révèle le manque de confiance des citoyens à leur égard.

On assiste alors à une déliquescence diffuse et généralisée du pouvoir, une déconsidération franche des parties prenantes avec la disparition de la crainte de la sanction. L'ordre public, ciment d'une société, n'est plus, la conviction et il n'y a plus de confiance dans les dirigeants. Le terme même de « *pouvoir* » politique, dans son sens fédérateur et bienfaisant, se trouve vidé de son sens.

B. L'éthique imposée, solution ultime ?

La pandémie du covid a montré qu'aucun pays ne pouvait faire face seul à une crise sanitaire. Le problème révélé par cette crise est l'absence de préparation des Etats à prévenir, détecter, faire face à des pandémies, malgré une menace révélée dès 2019. Le 31 mai 2021, lors de la 74^{ème} Assemblée mondiale de la santé de l'OMS, 25 chefs d'Etat se déclarent en faveur d'un traité international destiné à améliorer les réactions nationales face aux pandémies et aux urgences sanitaires. Cette décision fut actée le 1^{er} décembre 2021 : l'Assemblée Mondiale de la santé, réunie en session extraordinaire, adopte une décision unique intitulée « *Le monde ensemble* » qui établit un organe intergouvernemental de

⁴⁰ Ces rassemblements se sont tenus avec l'aval du gouvernement.

⁴¹<https://www.businessnews.com.tn/hasdrubal-gate-des-deputes-denoncent-lattitude-du-gouvernement-meii,520,110255,3>

⁴² Et même à leur rejet collectif et euphorique le 25 juillet 2021.

⁴³ Et sans doute aussi beaucoup de corruption.

⁴⁴ On voit une population qui préfère éviter les très hypothétiques contrôles policiers, de crainte des conséquences d'une mesure de quarantaine sur eux et leur famille, ou par manque de moyens financiers qui permettraient leur hospitalisation dans une clinique privée, au vu de la saturation des établissements publics.

⁴⁵ <https://www.tunisienumerique.com/tunisie-nabeul-lutica-et-lugtt-declarent-la-desobeissance-civile-face-au-gouvernement/>

négociation, chargée de rédiger un instrument international sur « l'intervention, la préparation et l'intervention en cas de pandémie d'ici 2024 »⁴⁶.

Ce qui semble être devenu une priorité pour l'OMS entre en réalité dans ses compétences puisqu'elle doit proposer des conventions, des règlements, des recommandations concernant les questions de santé internationales⁴⁷. L'OMS déplore qu'à cause notamment de l'inexistence d'un système de lutte unifié, beaucoup de pays se soient affranchis de ses directives durant la pandémie⁴⁸. L'OMS reconnaît que les mécanismes de lutte dont elle dispose demeurent fragiles : elle n'a pas les moyens de faire respecter ses normes, ce qui peut faire parler de l'échec du système mondial de gouvernance de la santé⁴⁹. Le nouvel instrument permettrait une action collective et coordonnées, assurant l'accès universel aux diagnostics, vaccins, médicaments. Pour l'OMS, « *la pandémie est essentiellement une crise de la solidarité qui a révélé au grand jour les faiblesses fondamentales de l'architecture mondiale de la santé, et qui les a exacerbées* »⁵⁰.

Selon le directeur général de l'OMS, cet instrument international serait indispensable à l'avenir pour que les Etats puissent surmonter de nouvelles pandémies. Il « *pourrait permettre d'établir des principes concertés de haut niveau destinés à renforcer la solidarité et l'équité (...). Un tel accord permettrait d'établir un cadre général destiné à favoriser une plus grande coopération internationale et permettrait de renforcer la sécurité sanitaire mondiale (...)* ».⁵¹

Car aujourd'hui, le seul instrument dont dispose l'OMS est le Règlement sanitaire international, « *destiné à prévenir la propagation internationale des maladies* ». Mais il est loin de suffire car « *il se contente d'exiger les capacités minimales à mettre en place par les Etats Parties pour « détecter, évaluer, signaler, répondre » à une potentielle urgence de santé publique de portée internationale. Ce RSI ne disparaîtrait pas mais deviendrait un appui pour le futur traité.*

Nous demeurons, quant à nous, dans l'expectative concernant ce décret : pourra-t-il réellement se substituer à des politiques publiques nationales ? « *L'élaboration d'une convention, d'un accord ou d'un autre instrument international de l'OMS sur la préparation et*

⁴⁶ Lors de la 77^{ème} Assemblée mondiale de la santé. Voir <https://www.who.int/fr/news/item/01-12-2021-world-health-assembly-agrees-to-launch-process-to-develop-historic-global-agreement-on-pandemic-prevention-preparedness-and-response>

⁴⁷ Le Règlement sanitaire international a été adopté en 1951, suite à la constitution de l'OMS en 1948, pour lutter à l'origine contre les maladies infectieuses graves.

⁴⁸ Par exemple, pour les restrictions de voyage, de commerce, l'inégalité dans la distribution des vaccins

⁴⁹ L'OMS relève elle-même les failles du système mondial de protection des populations contre les pandémies : privation des personnes vulnérables de vaccins, manque d'équipements, égoïsme mondial. Voir lien cité en note (38).

⁵⁰ Allocution du Directeur général de l'OMS, Dr Tedros Adhanom, à la première session du Forum mondial sur les nouvelles préoccupations en matière de sécurité, à la session consacrée à la sécurité sanitaire : « *La coopération internationale au service d'un renforcement de la riposte face aux nouvelles crises sanitaires et sécuritaires* ».

⁵¹ <https://www.who.int/fr/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-the-first-session-of-the-world-emerging-security-forum>

la riposte aux pandémies... » présentera-t-elle réellement des avantages⁵² ? Un traité international pourra-t-il réellement contraindre des Etats de niveaux disparates à agir dans un sens déterminé ? Et surtout, quelle sera son effectivité ? Ne serait-ce pas une sorte de vœu pieux ou, pis encore, une hypocrisie généralisée pour que la communauté internationale se donne bonne conscience ?

Peut-être, pour tempérer quelque peu nos critiques et finir sur une note d'optimisme, nous évoquerons les avancées des législations nationales et, dans une moindre mesure, dans les comportements des citoyens, avec un début de prise de conscience, du fait de l'existence et de l'application d'autres conventions internationales, conclues sous l'égide des Nations Unies, telles la Convention de lutte contre la corruption ou la convention-cadre sur les changements climatiques ?

Comme conclusion, nous dirons, que si « *nier, croire et douter sont à l'homme ce que le courir est au cheval* »⁵³, ne faudrait-il pas aussi apprendre la réflexion et l'humilité dans la troublante spirale du pouvoir ?

⁵² G. Velásquez et N. Syam « *Un nouveau traité international de l'OMS sur la préparation et la riposte aux pandémies : pourra-t-il répondre aux besoins des pays du Sud ?* » <https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2021/07/PB-93-A-New-WHO-International-Treaty-on-Pandemic-Preparedness-and-Response-FRENCH-REV.pdf>

⁵³ Blaise Pascal, Pensées.