

LE RAPPORT BRITANNIQUE SUR LA GESTION DU COVID-19 ¹

– PREMIÈRES RÉFLEXIONS

Publié sur LinkedIn, le 16 octobre 2021

<https://www.linkedin.com/pulse/le-rapport-britannique-sur-la-gestion-du-covid-19-1-patrick-lagadec/?trackingId=na0jL%2B8t3WizCWIq5Hexhg%3D%3D>

Comme je l'ai déjà fait par le passé sur d'autres rapports britanniques² ou américains³, j'ai pensé utile de proposer une lecture annotée de l'examen de la crise Covid-19 par le Parlement britannique.

Perspectives générales

Je le notais dans un récent Post :

Le Parlement britannique vient de publier son très riche rapport sur la façon dont le pays a conduit sa réponse au Covid-19. Un de ces grands rapports comme on sait les construire et les publier outre-Manche. Il devrait permettre de tirer de nombreux enseignements très utiles à partir du cas du Covid-19 pour traiter d'autres pandémies.

Mais il demande à être rapidement complété. Car le problème n'est pas seulement, et de très loin, d'être en mesure à l'avenir de mieux traiter une pandémie.

Il s'agit, de façon bien plus profonde, de savoir comment préparer nos pays et leurs exécutifs à naviguer dans des univers inconnus, faits de surprises majeures, de méga-chocs à effets systémiques aux pièges diaboliques. Pour lesquels nos exécutifs, nos organisations, nos paradigmes, ne sont pas adaptés.

Il ne suffit pas d'enrichir les répertoires de risques à surveiller et traiter (même si cela est nécessaire).

Sans préparation profonde des dirigeants, des organisations en charge, des experts, à pénétrer et naviguer dans les univers non cartographiés dans lesquels nous plongeons... :

- On ne pourra pas éviter les failles détectées.
- On ne pourra pas prendre en compte et appliquer les préconisations du rapport.
- On ne pourra pas éviter le piège du Groupthink, bien identifié dans le rapport.
- On ne pourra pas éviter les retards de diagnostic, de compréhension, de prise de décision.
- On ne pourra pas ouvrir les compétences des organismes en charge des crises.
- On ne pourra pas fluidifier le partage d'information entre le central et le local.
- On ne pourra pas dépasser les modalités de pilotage arrêtés pour les situations à haut degré de confidentialité imposée.
- On ne pourra pas attendre des hauts étages qu'ils soient en mesure de « challenger » tous les autres organismes concourants.
- Etc...

Il est capital d'ouvrir de nouvelles routes d'investigation et d'action à partir de ces paragraphes cruciaux du rapport.

The machinery of decision-making

30. *Our inquiry heard that the reorganization of preparedness for future emergencies was too thin at the top of Government and constantly prone to being sacrificed to the short-term demands that predominate in Government.*

31. *Particularly in a democracy, government—politicians, administrators, civil servants and so on—is completely preoccupied with trying to deal with things that are actually happening [...] The pressure to deal with real problems that are current is overwhelming. The result is that too little attention is paid, in every area, to building appropriate insurance policies against things that are uncertain, and working hard enough to identify all the things that might hit us and all the flexibilities and resilience we need to deal with them.*

Je propose ici une première note de lecture sur la trentaine de pages initiales du rapport qui examinent des questions importantes pour le pilotage :

- en reprenant le rapport,
- et en commentant au fil des pages à partir de clés de questionnement méritant réflexion.

EXECUTIVE SUMMARY

*Comparing the experience of different countries **is not straightforward**: covid-related deaths are recorded in varying ways. The effect of the pandemic on particular countries has been different at different times—for example some countries that fared better than others in the early months of the pandemic have subsequently experienced more fatalities.*

*But in 2020 **the UK did significantly worse** in terms of covid deaths than many countries—especially compared to those in East Asia even though they were much closer geographically to where the virus first appeared. The scale of this early loss requires us to ask why the UK was affected worse than others. (p. 5)*

*Conversely the success of the vaccine programme—one of the most effective in Europe and, for a country of our size one of the **most effective in the world**—shows that positive as well as negative lessons should be taken from our handling of the pandemic.*

Sérieux. Dès le tout début du rapport, on mesure le sérieux de l'investigation qui souligne la complexité de toute comparaison, et qui n'hésite pas à admettre le fait que le pays a fait significativement moins bien que d'autres ; mais sans pour autant ne mettre l'accent que sur les échecs.

Our inquiry looked in detail at six key areas of the response to covid-19, which are outlined in more detail in this Report's first Chapter: the country's preparedness for a pandemic; the use of non-pharmaceutical interventions such as border controls, social distancing and lockdowns to control the pandemic; the use of test, trace and isolate strategies; the impact of the pandemic on social care; the impact of the pandemic on specific communities; and the procurement and roll-out of covid-19 vaccines.

Angle mort. Dès le tout début on mesure aussi qu'il manque une réflexion de fond sur l'impréparation générique en matière de risques émergents. Ce décalage n'est pas posé. Il ne

sera donc pas examiné. Or, c'est bien là une cause fondamentale, qui poserait, et posera, problème, bien au-delà du seul problème de pandémie.

L'urgence existentielle est bien de « fracturer nos univers mentaux », comme le disait si bien Craig Fugate l'administrateur de la FEMA au moment du cyclone Sandy.⁴ Si on ne le perçoit pas, si on ne le conduit pas, on pourra améliorer les systèmes à la marge, mais on ne sera pas en mesure de relever les défis actuels. Ouvrir la question du caractère désuet de nos paradigmes de référence est certes une tâche formidable, particulièrement déstabilisante, promise à une difficulté majeure d'incompréhension, mais elle n'en est pas moins une obligation non négociable si l'on veut nous mettre en phase avec les risques et les crises actuels.

Cette insuffisance marque tous les rapports de ce type. Elle reflète un retard décisif dans nos visions essentielles des risques et des crises. Aussi bien chez les acteurs en charge de la gestion que chez les analystes, ici les membres de la commission et leur staff.

Dès lors, on sait que le rapport pourra apporter de très nombreuses et riches réflexions. Mais qu'il ne répondra que très partiellement aux exigences de l'heure.

1. *The UK's pandemic planning was too narrowly and inflexibly based on a **flu model** which failed to learn the lessons from SARS, MERS and Ebola. The result was that whilst our pandemic planning had been globally acclaimed,⁴ it performed less well than other countries when it was needed most.*

Piège spécifique : un modèle de référence inadéquat. Le premier point retenu est celui de la planification de référence – le modèle de la grippe. D'emblée, on est dans une logique de réponse. Quand tout va dépendre de la capacité de questionnement : profondeur, largeur, inventivité, sortie du cadre de référence... qui doivent marquer toute la démarche, dès les premiers instants (et tout au long de l'épisode).

Piège générique : le principe d'un modèle de référence. On a pris un modèle qui n'était pas le bon, indique le rapport. Il faudrait aller plus loin, et souligner que ce n'est pas seulement que le modèle n'était pas le bon mais, bien plus profondément, qu'on se reposait d'emblée sur un modèle. La logique de réponse s'imposait « naturellement », quand désormais une logique de questionnement devrait prévaloir, ou tout au moins être instituée en parallèle aux nécessaires actions pouvant être inspirées par les plans et dispositifs à disposition.

Et pour aggraver la démarche, on s'enferme dans une lecture étroite et rigide du modèle qui conduit l'action. Ce qui est un autre trait caractéristique de nos difficultés : l'enfermement et la rigidification quand il faudrait sortie de paradigme, flexibilité et agilité mentale.

2. *In the first three months the strategy reflected official scientific advice to the Government which was accepted and implemented. [...] The fact that the UK approach reflected a consensus between official scientific advisers and the Government indicates a degree of **groupthink** that was present at the time which meant we were not as open to approaches being taken elsewhere as we should have been. (p. 6)*

Groupthink. On doit noter l'intéressante mention de la notion de Groupthink (proposée et développée par Irvin Janis⁵) qui marqua, au moins dans un premier temps, le pilotage du problème.

Pour y échapper, il faudrait que les décideurs aient acquis la capacité à interroger l'expertise, sans s'abandonner à l'expertise en ne faisant plus qu'un avec elle. Ce qui suppose la capacité à

poser question, à interroger l'expertise sur les limites de ses propositions, des fondements de ses analyses. Sans préparation suffisante de l'expertise, pareil questionnement reste délicat. Sans préparation suffisante des décideurs, la mise à la remorque de l'expertise est infiniment trop tentante.

*3. Whether because of inadequate capacity or deliberate policy, it was also a serious mistake to get to the point where community testing was stopped early in the pandemic. A country with a world-class expertise in data analysis should not have faced the biggest health crisis in a hundred years with virtually no data to analyse. This problem was **compounded** by a failure of national public bodies involved in the response to share such data as was available with each other, including between national and local government. (p. 6)*

Défaut racine, profusion de pièges. Très vite, la défaillance sur le paradigme, sur le partage des rôles, donc sur le pilotage, conduit à une profusion de difficultés. Ici est pointée un problème de traitement des données, de partage des données, de césure entre le national et le local... Autant de difficultés qui vont se combiner et se développer, traduisant – au-delà des seuls problèmes liés aux données – un problème fondamental de trajectoire.

*4. Even if the decision to stop community testing was taken purely for capacity reasons, it is clear that there should have been **more challenge** to Public Health England to increase testing capacity right at the outset by Ministers, scientific advisers and the Department of Health and Social Care. Instead testing capacity appeared to be accepted for too long as **a fait accompli**. (p. 6)*

Force du questionnement. Quand les préparations ne sont pas en phase avec les exigences de la situation, les systèmes tendent à se mettre en mode « suivisme » au fil de l'eau : il n'y a pas de questionnement clair et ferme des « évidences » et autres logiques qui « s'imposent ». Et les considérations techniques, logistiques, deviennent les facteurs essentiels et souverains des politiques suivies. La stratégie se cale sur les moyens. Les évidences dictent les réponses et bloquent les questions.

*5. The initial response to the crisis also exposed **some major deficiencies in the machinery of Government**. The structures for offering scientific advice lacked transparency, international representation and structured challenge. Protocols to share vital information between public bodies were absent. The Civil Contingencies Secretariat was inadequately resourced, including with specialist expertise which had been removed. Scientific accomplishment was hampered by operational inadequacy. (p. 6)*

Tout le spectre. L'inadéquation fondamentale de notre culture de crise aux défis d'aujourd'hui se traduit de façon générale et violente sur tout le spectre des dimensions de la décision. Les structures d'expertise ne sont pas adaptées et restent sur des fonctionnements dépassés ; les logiques de partage de l'information ne fonctionnent pas comme il le faudrait ; les unités en charge des crises se découvrent comme mal armées ; les dysfonctionnements opérationnels viennent ruiner les apports d'expertise.

*6. Accountability in a democracy depends on elected decision-makers not just taking advice, but examining, **questioning and challenging** it before making their own decisions. Although it was a rapidly changing situation, given the large number of deaths*

predicted it was surprising that the initially fatalistic assumptions about the impossibility of suppressing the virus were not challenged until it became clear the NHS could be overwhelmed. Even when the UK strategy did change dramatically in March 2020, it was because of domestic concern about the NHS being overwhelmed rather than a serious decision to follow emerging international best practice. (p. 6-7)

Le piège du flottement au fil de l'eau. Le politique a la responsabilité éminente de conduire les affaires du pays. Il ne lui suffit pas de prendre les avis, mais de jouer tout son rôle, en questionnant, mettant au défi, et en décidant.

Ce que ne souligne pas le rapport est que l'échelon politique n'a aucune chance de jouer pareille partition s'il n'a pas été préparé. Non pas à seulement « coordonner » des entités multiples, non pas seulement à solliciter l'expertise, ou encore à « communiquer », mais bien à naviguer dans des univers inconnus, marqués par l'opacité, la perte des repères, l'éclatement des cartes de référence, etc.

Dès lors, le rapport pourra bien faire des recommandations pour que les Exécutifs reprennent ses multiples prescriptions, s'il ne pose pas la nécessité impérieuse et urgente d'une préparation fondamentalement repensée des personnes en charge de la décision, ses réflexions resteront vaines. Il y aura bien des avancées à la marge, mais le sort des batailles à venir ne sera pas changé.

Dans les paragraphes suivants de l'Executive Summary, le rapport relève des réussites, des échecs, des limites, propres à la gestion de cette crise spécifique. Avec notamment la nécessité d'inclure des dimensions habituellement étrangères au strict domaine de la santé.

Bien entendu, on peut faire montre de capacités exceptionnelles sur des sous-ensembles du problème, même si les ruptures créatrices que nous posons comme indispensables ne sont pas déjà opérées.

Il n'en est pas moins vrai que l'urgence cruciale est bien celle d'une nouvelle donne en matière de vision et de capacité de pilotage, d'expertise, de conduite opérationnelle, alors que nous entrons de plus en plus dans une ère de méga-chocs, de complexité systémique et d'inconnu. Des défis qui ont tous les atouts pour mettre en très grande difficultés toutes les composantes de nos pilotages et des aides à ces pilotages. ⁶

PANDEMIC PREPAREDNESS

*11. It is worth noting that as of October 2019, the Johns Hopkins Global Health Security Index, the most comprehensive global study into pandemic preparedness, had the UK and the US as **the best prepared in the world**. Yet we know that covid has had a significantly bigger impact on these two countries compared to many others who ranked lower. Our inquiry found that the UK's preparedness for responding to covid-19 had important deficiencies.*

*The most important was that much of our preparation was for an influenza-like pandemic—notably one that was not characterised by **asymptomatic transmission** (and for which testing was therefore not so important).*

As well as this, witnesses told us that aspects of the structure of decision-making proved dysfunctional, and during the early stages of the pandemic the exchange of important information between public bodies was inadequate.

That said, it is the nature of preparing to face future risks that there will be much that must be unknown about them. Perfect foresight, and therefore a perfect response, is not available. (p. 15)

Failles primordiales. La préparation est tout de suite touchée par deux défauts majeurs et récurrents dans nos logiques convenues :

1. La dernière crise connue est prise comme modèle de référence, avec des hypothèses masquées, qui vont d'elles-mêmes et commandent la réflexion, donc l'action – des hypothèses qui n'ont pas été soumises à questionnement, et qui vont s'avérer des pièges stratégiques.
2. Les structures de prise de décision semblent toujours au point sur le papier ; or, la violence, et plus encore le caractère sauvage du défi qui se présente, paralysent ces structures à tous les étages et à toutes les interfaces.

The National Risk Register

13. The National Risk Register (NRR) captures the Government's assessment of the **likelihood** and **potential impact** of a range of different civil emergency risks which might occur over the next five years.

14. Since 2019, the National Risk Register has been based on the National Security Risk Assessment (NSRA), which is a classified document. The NSRA is prepared by the Civil Contingencies Secretariat which sits within the Cabinet Office. [...]

15. The risks identified in the National Risk Register are grouped into the following **categories**: natural hazards; diseases; major accidents; societal risks; and malicious attacks. The National Risk Register analysed risks through a **three-stage process**: identification of risks; assessment of the likelihood of the risks occurring and their impact if they do; and comparison of the risks in the National Risk Register. In identifying risks, the Register said that it consulted a wide range of experts both within and outside of Government.

16. The 2017 National Risk Register said that “the likelihood of an emerging infectious disease spreading within the UK is assessed to be lower than that of a **pandemic flu**.” It also said that the consequences for emerging infectious diseases may be “several thousand people experiencing symptoms, potentially leading to up to 100 fatalities”. In the 2020 National Risk Register, this has been revised to say that a pandemic may potentially lead to “hundreds of thousands of deaths across the UK”. It is clear from the covid-19 pandemic that the 2017 version of the National Risk Register underestimated the impact of a non- influenza infectious disease. This appears to have been rectified in the 2020 version of the National Risk Register.

18. What—in the light of covid-19—was an overreliance on pandemic influenza as the most important infectious disease threat clearly had consequences. It meant that the emphasis of **detailed preparations** was for what turned out to be the **wrong type of disease**—although, as we will see, some elements of preparing for pandemic flu did have some use in responding to covid-19.

19. The former Chief Medical Officer for England, Professor Dame Sally Davies, told us: “we all, in the UK, US and Europe, as experts and in policy, had a bias to flu, and planning for flu and **diseases that had already occurred**. As I look back, going back

to Winter Willow, which was well before my time, and the national risk assessment, we underestimated the impact of **novel and particularly zoonotic** diseases.”

Références spontanées, pièges génériques. Un certain nombre de clés d’entrée, qui conduisent tout l’examen, sont des pièges dans le contexte actuel. Certes, elles ont leur intérêt en ce qu’elles peuvent conduire à des analyses minimales qu’il faut réaliser, mais les vraies difficultés se jouent de ces cadrages classiques et enfermant :

1. *Probabilité* : par définition la probabilité s’articule avant tout sur l’expérience passée, les paradigmes passés.
2. *Impact potentiel* : cela se comprend bien dans des milieux connus, stables, aux composantes dont on connaît bien les interactions, et en l’absence de dynamiques systémiques.
3. *Catégories, process, experts* : c’est la logique convenue, dont on n’imagine pas qu’elle puisse poser problème – on fait des catégories de risques, pour lesquels on va évaluer les impacts, le tout à partir d’une grille bien définie, et en interrogeant des séries d’experts spécialisés sur chacun des sous-aspects du problème fixé comme problème de référence, qui définit très vite le périmètre et la profondeur de l’examen.
4. *La grippe* : elle est prise comme élément clé de référence. Sans se rendre compte que cela contribue fortement à créer des angles morts décisifs. Notamment : la contamination par personnes non symptomatiques.
5. *La préparation* : une fois fixé et limité le périmètre, on échafaude des préparations spécifiques... mais à partir d’une vue erronée du champ à considérer.
6. *Le passé* : le tout est fondé sur l’expérience passée, avec effacement des potentialités et possibilités futures.
7. *Naturel, angle mort* : tout ce processus apparaît comme totalement rationnel, complet, précis, inattaquable, indiscutable. À tel point que les pièges de cette sublime démarche sont totalement masqués. Ils pourront jouer à plein dans la première phase de la crise. Phase qui durera d’autant plus longtemps que les équipes sont non préparées aux grandes surprises. Et plus ce temps sera long, moins il sera facile et tolérable de s’interroger sur les failles fondamentales de toute cette construction.

Preparations for a pandemic

20. *Following the Swine flu outbreak of 2009, the then Government set up an independent review of the UK’s response to the 2009 influenza pandemic, which reported in July 2010. The review, led by Dame Deirdre Hine, found that pandemic preparedness was, generally, “impressive”. The review recommended that the pandemic preparedness framework be updated in light of the recommendations.*

21. *As a result the UK Influenza Preparedness Strategy was published in 2011. The 2011 Strategy updated the previous preparedness plan of 2007. The Strategy set out **five phases**: detection; assessment; treatment; escalation; and recovery. The current Government’s Coronavirus action plan acknowledged the role of the Strategy in informing its response to covid-19.*

22. *The prospective national response to an influenza pandemic was tested in an exercise which took place from 18–20 October 2016. Exercise Cygnus was led by Public Health England. As part of the exercise, participants considered their capacity and capability to operate at the peak of a pandemic affecting 50% of the population which could cause between 200,000 and 400,000 excess deaths in the UK. It is important to note that **Exercise Cygnus focused on the treatment and escalation phases of the pandemic response. It did not simulate the detection and assessment phases.** The then Secretary of State for Health and Social Care acknowledged this in his evidence to our inquiry in November 2020:*

“The problem with Project Cygnus was [...] that it started from the assumption that we were going to have a pandemic flu that was already rampant and widespread. It was an exercise in what you would do in the period at which lots of people were already dying. What it did not ask were the prior questions, “What type of pandemic is most likely? What are the different characteristics of different pandemics”—flu or coronavirus being two obvious examples—“and can we act to stop getting into the position at which Project Cygnus started off?” Those are the prior questions that I think it is very important for everyone around the world to be asking as part of the lessons from this.”

23. *Another pandemic exercise, Winter Willow, was carried out in 2007. Exercise Willow was five times larger than Exercise Cygnus with 5,000 participants. Winter Willow was more comprehensive than Exercise Cygnus in that its **starting point was an announcement of a pandemic by the WHO**, whereas Exercise Cygnus only simulated the treatment and escalation phases. Winter Willow identified four broad areas of improvement, under which lessons were identified: crisis management and coordination; public advice and communication; further policy development; and business continuity.*

24. *Despite carrying out simulation exercises, **we heard that the UK did not adequately learn the lessons of previous pandemics.** In particular, the SARS and MERS outbreaks contained lessons that the UK could have learnt at an earlier stage. The handling of the covid-19 pandemic in Asia illustrates the value of learning those lessons from SARS and MERS. For example, Professor David Heymann, Professor of Infectious Disease Epidemiology at the London School of Hygiene and Tropical Medicine (LSHTM), told us:*

“One of the issues in Asia, as you said, was that they had SARS and also a MERS coronavirus outbreak in South Korea, which killed 38 people from one importation of disease. They were well prepared. They learnt lessons and they applied those lessons between the current pandemic and SARS. They developed excess beds for hospitalisation and isolation. In all of those countries, those rooms have renal dialysis capacity and ventilation capacity. They learned and applied the lessons. By 20 January [2020], they were already detecting cases and responding to outbreaks that were occurring.”

25. *However, it was not just Asia that **learnt from its previous experiences.** Professor Devi Sridhar, Chair of Global Public Health at the University of Edinburgh, told us that Europe and the United States had been complacent in their reaction compared to west Africa:*

*“One of the interesting things in February [2020] was the complacency across all rich countries, including the United States, about this virus. The worst thing people could think of was the flu, and the flu kills a lot of people. That is why we got the whole idea and obsession that it was just like **a bad flu**, whereas in places like west*

*Africa they redeployed their post-Ebola structures towards Covid structures because they knew that an infectious disease can run through society, shut down your schools and hospitals, stop vaccination campaigns and paralyse society for months. There is a sense of complacency because in European countries or in North America we have not seen **infectious diseases cause destruction in the way they have been doing on an ongoing basis in poorer countries, who reacted much faster.***

26. While Asia and west Africa used their learnings from more recent diseases, the UK deployed its Influenza Preparedness Strategy **2011 as the basis of its early response to covid-19**. The former Cabinet Secretary, Lord Sedwill, confirmed this:

*“Essentially, **we took the pandemic flu plan and tried to adapt it for Covid-19**. Obviously, the adaptation of that plan continued as we learnt more about the disease. [...] for several months the scientists did not know about asymptomatic transmission, and therefore the focus in the early stages was on measures—social controls, social interventions—to try to **impede transmission between people who were symptomatic** and to identify early those who were symptomatic.”*

There were also other aspects of the UK’s preparations that helped. Lord Sedwill pointed out that the Coronavirus Act 202037 had its genesis in a draft influenza Bill which had been recommended by Exercise Cygnus.

27. The former Chief Medical Officer for England, Professor Dame Sally Davies, told our inquiry:

*“Quite simply, **we were in groupthink**. Our infectious disease experts really did not believe that SARS, or another SARS, would get from Asia to us. It is a form of **British exceptionalism**.”*

Dame Sally went on to tell us that more challenge was needed in the thinking of future risks:

*“We need to open up and get some **more challenge into our thinking** about what we are planning for [...] In thinking through what could happen, it would be well worth **bringing in people from Asia and Africa** to think about that as well, to broaden our experience and the voices in the room.”*

Cinq phases : après avoir délimité le champ en prenant le modèle de la dernière crise, on dissèque le problème en phases. Certes, cela permet de clarifier tout un processus – qui a ses avantages. Mais le risque est grand de s’enfermer dans un nouvel entonnoir, d’autant plus piégeant qu’il a les atours séduisant d’une rationalité parfaite. Il serait crucial de s’interroger sur les risques liés à chacune de ces phases, les questions qui restent dans l’angle mort.

Par exemple :

- une carence grave sur la détection ;
- une erreur décisive sur l’évaluation ;
- un traitement inexistant, des traitements aggravants, mais prônés avec une détermination inconcevable de la part de personnalités soit géniales, soit prises par des pulsions indomptables, soit anciennement géniales mais soudain perdues pour la science, etc. ;
- une escalade exponentielle, avec un piège terrible sur les contaminations asymptomatiques ;
- un retour à la normale qui devient illusoire, avec chutes, rechutes, mutations, etc.

- Sans oublier : des interactions stupéfiantes avec un environnement fluide, chaotique, illisible, hautement réactif, sujets à explosions opportunistes, le tout chauffé à blanc par des réseaux et des plateaux débordant de tout sauf de rationalité.

Exercice Cygnus (2016) : Il faut bien faire des choix pour définir le périmètre des exercices. Mais il est important de savoir à tout moment les vides qu'on laisse en opérant ces choix. Ainsi, pour l'exercice Cygnus, on se focalise sur le traitement et la montée en puissance, en laissant de côté la détection et l'analyse – qui justement vont poser le problème initial dans l'épisode Covid-19. On peut d'ailleurs penser que l'on a choisi le plus évident – pour la grippe, qui était la référence « naturelle », la détection et l'analyse ne posent pas de problèmes insurmontables ; et le plus habituel : les questions techniques et de mises en œuvre de moyens, qui posent certes des problèmes, mais davantage d'ordre quantitatif et d'application que qualitatif et d'invention.

Exercice Winter Willow (2007) : son point de départ est l'annonce d'une pandémie par l'OMS. Il aurait été plus intéressant, si l'on avait voulu entrer dans la logique « se préparer à être surpris », de prendre comme point de départ une épidémie non encore annoncée par l'OMS. Comme Toronto dut le vivre avec le Sras en 2003. Et comme on allait d'ailleurs le vivre avec le coronavirus.

Learning : le rapport souligne que l'on a omis de tirer les leçons des dernières épidémies ; on est resté prisonnier de la grippe. C'est là un point qui devient de plus en plus important : apprendre vite, accélérer le rythme d'apprentissage. On ne dispose plus d'une bonne décennie pour tirer les leçons des épisodes de crise. Et cette dynamique va s'accélérer : il va même falloir apprendre à l'intérieur d'un même épisode.

Je reprendrai volontiers une remarque que je dois à **Matthieu LANGLOIS** : il va nous falloir coupler Force de Réflexion Rapide⁷ et RETEX⁸ en continu, le tout solidement relié à l'étage des décisions stratégiques.⁹

Bad flu : Le rapport avance une idée fort intéressante. Contrairement aux pays moins développés, qui ont su s'inspirer rapidement de leur expérience des maladies infectieuses les plus graves, les pays riches en sont restés à la référence de la grippe. Ce qui a eu un impact direct sur les bilans.

Piégé dans l'adaptation d'un plan qui n'est pas le bon : le rapport relève que l'on en est resté à l'adaptation du plan pandémie grippale, qui ne permettait pas de prendre en compte le facteur décisif de la contamination par des personnes asymptomatiques.

Groupthink : On se rangea collectivement à l'intérieur d'une vision consistant à penser qu'on ne saurait subir une épidémie asiatique de type SARS ou Mers. Comme si fonctionnait une cloche permettant de compter sur un exceptionnalisme britannique.

Fracturer les univers mentaux : Comme le dit avec une belle intelligence créative Dame Sally, il aurait été fécond d'inviter des intervenants d'Afrique et d'Asie, plus en phase avec ces risques infectieux de haute gravité. On remarquera la hardiesse de la proposition puisque la simple ouverture à des ressources extérieures aux organismes officiels apparaît bien souvent comme relevant de l'inconcevable.

The machinery of decision-making

28. *COBR—named after the Cabinet Office Briefing Rooms—is the high-level body that coordinates the central Government response to national emergencies. COBR brings together Ministers and senior officials from relevant UK Government departments and agencies along with representatives from other relevant organisations. SAGE, via its co-chairs, feeds into COBR. On 29 June 2020, the Government updated its list of Cabinet Committees. Cabinet Committees are sub-groups of the Cabinet. Covid-19 Strategy (Covid-S), a Cabinet Committee chaired by the Prime Minister, looked at the strategic response and the recovery strategy. Covid-19 Operations (Covid-O), a Cabinet Committee chaired by the then Chancellor of the Duchy of Lancaster and Minister for the Cabinet Office, Rt Hon Michael Gove MP, focussed on the delivery and operational response to covid-19.*

29. *We heard evidence that during the pandemic, **COBR was not functioning as effectively** as it should have been. Dominic Cummings, former assistant to the Prime Minister, told us that there were **leaks** from COBR meetings. Mr Cummings also told us that the meetings were not conducive for situations that required technology and data:*

*“The Cobra system, as some people will know, is what is called a STRAP environment. That means that it is an environment where you don’t have phones. You cannot just take in laptops. It is kept in a certain way, so that the intelligence services know that Russia, China, North Korea or whoever cannot smuggle things in. **That kind of system is completely hopeless for a pandemic.** This is why we all moved out of Cobra. We had to end up doing it literally in the Cabinet Room and just gerrymander iPads, TV screens and stuff in there, because you could not get the people with the laptops, the internet connections and the data that we needed to look at into the Cobra room, because the Cobra room is a STRAP 3 and above environment, which does not allow such things in. The whole wiring of how the Cabinet Office is set up to deal with this kind of crisis just fundamentally didn’t work.”*

Mr Cummings went on to tell us that “we stopped doing the meetings in Cobra and from the week of the 9th [March 2020], the daily covid meetings were all in the Cabinet Room.”

30. *Our inquiry heard that the organisation of preparedness for future emergencies was too thin at the top of Government and constantly prone to being sacrificed to the **short-term** demands that predominate in Government.*

31. *The designated body within the Government to manage the National Security Risk Assessment and the National Risk Register is the Civil Contingencies Secretariat (CCS) which assigns risks to lead Departments. We heard evidence that this approach to risk planning was not satisfactory. Alex Thomas, programme director at the Institute for Government and a former civil servant, told us that the plans do not reach into individual Government departments:*

*“Risk planning was in **a box marked “Civil Contingencies”** in the centre of Government and **did not reach into other Government Departments** strongly or clearly enough. For example, that meant that the Department for Education was*

underprepared for even a flu pandemic and what might happen in schools, because foresight, anticipation and contingency planning capability was too low.”

We also heard that there were a range of other time pressures on Ministers and officials which limited their ability to prepare “insurance policies”. Sir Oliver Letwin told us:

“Particularly in a democracy, government—politicians, administrators, civil servants and so on—is completely preoccupied with trying to deal with things that are actually happening [...] The pressure to deal with real problems that are current is overwhelming. The result is that too little attention is paid, in every area, to building appropriate insurance policies against things that are uncertain, and working hard enough to identify all the things that might hit us and all the flexibilities and resilience we need to deal with them.”

32. Sir Oliver also told us that during his time in Government, he had set up a new group comprised of officials tasked with identifying potential viruses that may impact the UK. Sir Oliver told us that these resources were redeployed elsewhere:

*“those people or their successors have been absorbed back into the generality of the CCS [Civil Contingencies Secretariat], and there was **no scanning unit** of that kind in place at the time this virus first came into partial view. That is quite an interesting, tiny example of the extent to which the mechanisms of government, even including the civil contingencies secretariat and the Cabinet Office itself, are inclined not to invest in long-term insurance and are more inclined to focus on the here and now. No doubt the people who were absorbed into some important activity—just then—but that meant they were not available to do what could have been useful when we got there some years later.”*

33. To counter the issues of lack of time and resources for pandemic preparedness, Sir Oliver proposed setting up an external agency to survey potential threats and prepare for them:

*I do not believe that we are anything like as well prepared for future problems as we could be if we were, as a nation, to have some external body that is not subject to the pressures that are on Whitehall’s Ministers and civil servants, that has its funding somehow enshrined in law, and has the sole task of looking at what is not happening but might happen, and to which we could respond better if we were better prepared to do so. At the moment, we do not have that sort of body, **in common with very many other countries**, and I think we lack it.*

Architecture décisionnelle au plus haut niveau : L’examen est intéressant à plusieurs titres :

1. **Il ouvre la question de l’adéquation du design organisationnel** retenu pour traiter la crise au plus haut niveau décisionnel. Le constat est fait que ce design n’était pas le bon, la forme COBRA, avec toutes ses sécurités de bunker électronique, étant pensées pour des crises de sécurité nationale exigeant une protection absolue. Il est observé que cela était hors de propos pour une crise de santé publique. Et donc que l’on a fini par ne plus utiliser le cadre COBRA.
2. **Il n’est toutefois pas précisé** : si certains seulement ont quitté ce cadre ou si tout le monde l’a abandonné ; combien de temps il a fallu pour faire l’analyse de cette inadéquation, et sortir des règles convenues ; si cela a fait l’objet d’une décision explicite, d’un consensus, ou si la sortie du dispositif COBRA a été une sorte de fuite, de perte en ligne au fil de l’eau, que l’on identifie, vraiment qu’après-coup (ou d’ailleurs que seulement tel ou tel électron libre identifie mais sans du tout de consensus sur la question).

3. **En prolongement** : cela montre bien l'intérêt, et c'est là l'un des rôles d'un « observateur stratégique », adossé à une Force de Réflexion Rapide – tel que je l'ai préconisé de très longue date, pour opérer une observation immédiate et continue de la façon dont le système décisionnel fonctionne. Le piège est de considérer que le dispositif prévu pour la prise de décision au plus haut niveau ne saurait être objet de réflexion, et encore moins d'ajustement en temps réel.
4. **COBRA versus lieu ouvert** : il est certain que la conduite d'une crise nationale de santé publique n'est pas du même ordre qu'une crise de sécurité nationale de type Crise de Cuba. Et donc que le dispositif fermé pose question. On doit toutefois prendre la question dans toute son épaisseur. En s'interrogeant :
 - certes, il n'est pas sans inconvénient de voir ce type d'instance privée de tous ses moyens de liaisons et autres ordinateurs ;
 - mais il faut aussi se demander s'il n'est pas crucial de voir fonctionner les instances suprêmes dans un mode de réflexion, et sans des avalanches constantes de données de toutes natures, la fureur de liaisons fulminantes, avec les yeux rivés sur des murs d'images, des tombereaux de productions de réseaux sociaux chauffés à blanc, de plateaux de télévision mettant en effet Larsen autant de certitudes fausses, d'ambitions vraies, de jeux totalement étrangers à l'exercice d'une responsabilité effective, etc.
 - l'époque tend à valoriser les fonctionnements de type « confettis dans le ventilateur » : il est bon qu'il y ait des lieux où la concentration, le jugement soit de rigueur. Des dirigeants avec d'abord une feuille blanche devant eux ; des lieux où l'on soit éclairé par les données à disposition, mais non esclave des torrents de bribes d'information.
 - d'autant que ces « données » doivent être prises avec la plus grande circonspection dans les crises actuelles. Comme l'observait Goëthe : « Tout fait est déjà une théorie ». Au plus haut niveau, il faut d'abord s'interroger sur les limites des cartes d'interprétation fournies : le plus souvent, elles sont fausses, même s'il peut arriver qu'elles soient juste, au moins un moment.
 - dans cette veine, on peut aussi relever la critique sur la concentration de la décision. Cela demande examen approfondi, plutôt que des grimper de rideaux. Oui, il faut trouver les meilleurs dispositifs et les meilleures dynamiques pour que la démocratie puisse fonctionner de façon vivante et inventive, même au milieu des pires crises, là où le collectif joue son destin. Mais il faut se méfier aussi des plaidoiries extrêmes : il ne suffit pas de remplir un stade de foot de dizaines de milliers de citoyens, de lancer une discussion ouverte, pour parvenir à trouver les termes d'un referendum permettant de savoir ce que l'on va faire. Et bien sûr sans oublier que les plus fortes diatribes à l'encontre de la décision et du processus de décision ne sont pas à l'abri de turpitudes dangereuses : on l'a vu en France, par exemple, quand il fut décidé de ne pas reporter des élections en dépit de la dynamique de la pandémie – ceux-là mêmes qui hurlaient au coup d'État si on repoussait les élections se firent ensuite procureurs en reprochant véhémentement à l'Exécutif d'avoir maintenu le rendez-vous démocratique.
5. **Les exécutifs avalés par le court terme** : le rapport souligne que les décideurs sont totalement absorbés par les urgences immédiates et qu'il est extrêmement difficile de s'en libérer. Et quand on tente de mettre en place une structure comme le Civil Contingencies Secretariat, on s'aperçoit que l'effort reste dans cette boîte, d'ailleurs insuffisamment armée pour effectuer la tâche qui lui revient, et ne se prolonge pas dans les différents ministères. Pour dépasser ce blocage, une des personnalités entendues préconise une instance extérieure qui pourrait se charger de cet examen des menaces futures.

Cela reste à mon sens bien fragile. On risque de se perdre dans des océans de considérations incertaines, de mirages catastrophistes et autres brouillards réels ou construits, ajoutant plus de complication que de clarté et d'aptitude. D'où plutôt cette proposition de Force de Réflexion Rapide en mesure de se saisir des situations en temps réel, pour ouvrir les questions non ouvertes, explorer les angles morts, préparer le discernement des dirigeants. Certes, cela ne peut donner de résultats s'il n'y a pas préparation spécifique double : des membres de ces FRR au centre des Exécutifs ; et des dirigeants eux-mêmes pour que l'outil comme la méthode ne deviennent pas des pièges supplémentaires.

6. ***Une ouverture internationale*** : le rapport ouvre même sur la perspective de rapprochements internationaux pour éclairer les pilotages de ces situations. Ce serait assurément un pas important, même s'il nécessitera bien des réflexions, tests, entraînement et applications permettant d'apprendre collectivement.

Alors que la France s'apprête à prendre la présidence de l'Union européenne, ce pourrait être un chemin à ouvrir.¹⁰ Même si cela ne saurait aboutir aisément, et encore moins rapidement. L'important est surtout de se mettre en mouvement, pour ne pas laisser la main aux crises désormais à l'ordre du jour. Elles ont changé leurs grammaires, à nous de changer les nôtres.¹¹

¹ House of Commons – Health and Social Care and Science and Technology Committees : Coronavirus: Lessons learned to date, 12 October 2021.

<https://committees.parliament.uk/publications/7496/documents/78687/default/>

² - "Retour d'expérience : théorie et pratique. Le rapport de la Commission d'enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996", Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, n°1, juillet 2001, 170 pages.

http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/retour_ESB.pdf

³ Patrick Lagadec :

– "Katrina : Examen des rapports d'enquête", Tome 3: "A Nation Still Unprepared", The US Senate, 2006", Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2007 - 25, Ecole Polytechnique, Octobre 2007, première version, 155 pages.

<http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/2007-25.pdf>

– "Katrina : Examen des rapports d'enquête", Tome 2 : "The Federal Response to Hurricane Katrina "Lessons Learned", The White House, 2006", Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2007 - 11, Ecole Polytechnique, Juin 2007, première version, 156 pages.

<http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/2007-11.pdf>

– "Katrina : Examen des rapports d'enquête", Tome 1 : "A Failure of Initiative", US House of Representative, 2005, Cahiers du Laboratoire d'Econométrie, Cahier n° 2007 - 07, Ecole Polytechnique, Mai 2007 (deuxième version, 140 pages).

<http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/2007-07.pdf>

⁴ Letter from the Administrator, Hurricane Sandy After-Action Report, FEMA, July 2013.

⁵ Voir Patrick Lagadec : *La Gestion des crises*, McGraw Hill, 1991, p. 80-85.

http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/integral_livre1.pdf

⁶ Voir Patrick Lagadec : *Le Temps de l'invention – Femmes et Hommes d'État aux prises avec les crises et ruptures en univers chaotique*, Editions Préventique, juillet 2019.

<http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/Lagadec-LeTempsdelInvention.pdf>

⁷ Patrick Lagadec : "La Force de réflexion rapide ? Aide au pilotage des crises", *Préventique-Sécurité*, n° 112, Juillet-Août 2010, p. 31-35.

http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/PS112_p31_Lagadec-p.pdf

⁸ Patrick Lagadec & Matthieu Langlois : « Ne pas rater le retour d'expérience », 23 avril 2020,

<http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/23-04-2020.pdf>,

<https://www.linkedin.com/pulse/ne-pas-rater-le-retour-dexp%25C3%25A9rience-patrick-lagadec/?trackingId=TfMG9yaOgPQTqNeVICbtDA%3D%3D>

⁹ Patrick Lagadec & Matthieu Langlois, Coronavirus, Retour d'expérience, texte pour la revue *Horizons Publics*, à paraître.

¹⁰ Patrick Lagadec & Laurent Alfonso : "L'Europe et les nouveaux défis de protection civile : Urgence et dépassement", publié sur LinkedIn, le 31 08 2021.

<http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/310821-Laurent-Alfonso-Patrick-Lagadec.pdf>

¹¹ Patrick Lagadec & Matthieu Langlois: "Proactive resilience for innovative leadership", *Crisis Response Journal*, Vol 6, Issue 1, March 2021, pages 24-26.

http://www.patricklagadec.net/fr/pdf/PatrickLagadec_MatthieLanglois.pdf