

Les Chroniques de COVID-19 du Dr David Nabarro, Envoyé spécial du Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé sur COVID-19, Co-directeur de l'Imperial College Institute of Global Health Innovation à l'Imperial College de Londres et Directeur stratégique de 4SD.

SORTIR DU CONFINEMENT

Par Dr David Nabarro et John Atkinson

De nombreux gouvernements sont en train de prendre des mesures difficiles : ils ont décidé que leurs pays devraient ralentir leur économie et se mettre en confinement afin de réduire les possibilités de transmission du virus COVID-19. Les décisions à prendre sur le moment et les modalités de sortie du confinement sont encore plus difficiles : elles sont également délicates.

La décision d'imposer le confinement a été prise en réaction à la menace croissante pour la santé des personnes représentée par des foyers d'éruption en croissance rapide. Il est essentiel de réduire les possibilités de transmission du virus en imposant une distance physique, notamment en raison du risque inévitable pour les services hospitaliers de se trouver débordés en cas d'absence d'action décisive.

Les gouvernements constatent que le nombre de contacts interpersonnels des individus nouvellement contaminés après la décision de confinement est bien inférieur au même indicateur mesuré avant. Au fil du temps - deux à trois semaines après le début du confinement - le nombre de personnes infectées et les décès commencent à baisser.

Les modalités de levée du confinement vont varier d'un endroit à l'autre. Les décideurs auront à tenir compte de nombreux facteurs pour définir la meilleure façon de procéder.

Cela s'observe indubitablement en Europe occidentale et dans certaines parties des États-Unis également. Le ministre italien de la Santé, Roberto Speranza, a souligné que la prochaine phase de la réponse nationale comprendra davantage de tests et un renforcement des systèmes de santé en vue de créer les conditions nécessaires pour vivre avec le virus. Cela permettra d'assouplir progressivement le confinement.

Les chemins qui nous mèneront hors du confinement seront tortueux. Une information de qualité est primordiale. Les décisions seront fondées sur des données sur la propagation du virus ventilées par localité. Le nombre de personnes infectées devra être pris en compte dans les décisions. L'objectif sera de comprendre l'ampleur de la transmission et de mesurer le ralentissement de l'augmentation du nombre de cas.

Les modalités de levée du confinement vont varier d'un endroit à l'autre. Les décideurs auront à tenir compte de nombreux facteurs pour définir la meilleure façon de procéder. Nous avons essayé d'établir la liste des questions qu'ils seront amenés à se poser, de les analyser et de pointer certains facteurs qu'ils pourront utilement examiner.

NOS SEPT QUESTIONS POTENTIELLES

1. QUELS SONT LES CRITERES SANITAIRES QUI PEUVENT MOTIVER UNE LEVEE DU CONFINEMENT ?

- **Où en sommes-nous des efforts pour contenir la propagation du virus ?** Nous nous attacherons à examiner les statistiques nationales de nouveaux cas et décès enregistrés pour non seulement s'assurer que leur augmentation ralentit mais même qu'ils commencent à baisser. La courbe de progression de l'épidémie devra commencer à plafonner et chaque jour, le nombre de cas diminuer. Nous devons nous assurer que les principaux foyers d'éruption seront contenus. Nous devons garder l'œil sur les statistiques régionales pour détecter la survenance de nouveaux foyers sur le territoire.
- **Quelle est la capacité de notre système de santé ?** Même si le nombre des nouveaux cas pourra commencer à baisser, certains de ceux qui seront déjà atteints gravement auront besoin de soins intensifs prolongés. Il pourra y avoir des niveaux importants d'infection parmi le personnel et la population de malades souffrant de pathologies non liées au COVID-19 ne cessera d'augmenter. Notre système de santé sera-t-il capable de faire face si la levée du confinement entraîne l'augmentation du nombre de patients atteints de COVID-19 ? Avons-nous mis tous les éléments en place pour gérer une augmentation du nombre de cas ? Cela comprendra une capacité de lits supplémentaires, des respirateurs adéquats, de l'oxygène, etc., ainsi qu'une protection pour les agents de santé et autres personnels essentiels dans les hôpitaux et les établissements de santé.
- **Les communautés et les services de santé publique sont-ils prêts à vivre avec le COVID-19 ?** Même si les principaux foyers d'éruption sont contenus, il y aura toujours des personnes atteintes du virus dans nos communautés. D'autres personnes pourront y pénétrer en étant porteuses du virus sans le savoir. Les communautés devront être en mesure de détecter rapidement les nouvelles chaînes de transmission et les foyers - afin que la transmission puisse être rapidement interrompue. On évitera ainsi que de nouvelles éruptions épidémiques se produisent sans être remarquées. Ainsi, au fur et à mesure de la levée des mesures de confinement, des procédures devront être en place pour garantir l'identification précoce des personnes atteintes de COVID-19, leur isolement rapide dans des endroits désignés, la recherche des individus avec qui elles auront été en contact, la mise en place de dispositifs de quarantaine et le soutien de proximité pour ceux qui seront re-confinés. Du point de vue de la santé publique, la levée du confinement ne pourra être envisagée que lorsque ces procédures seront établies, testées et que leur fonctionnement correct sera attesté. En Asie du Sud-Est, ceux qui ont mis en œuvre des stratégies efficaces pour interrompre la transmission soulignent que l'auto-isolement des personnes atteintes de COVID-19 est moins efficace que l'isolement sous surveillance. Il s'agira de déterminer le plus tôt possible si l'isolement sous surveillance des individus détectés et des personnes qui les ont fréquentés devra faire partie de la stratégie de préparation à vivre avec le COVID-19.

2. QUE SIGNIFIERA UNE LEVEE PROGRESSIVE EN REALITE ?

- **Comment définirons-nous et décrirons-nous la levée progressive ?** Les gens voudront comprendre les étapes ou les phases de la levée du confinement. Comment les décisions

seront-elles prises ? Quelles seront les étapes de la relance économique ? Ils voudront savoir quand et comment ils pourront reprendre leurs déplacements. Il sera nécessaire de préciser un schéma clair et d'articuler le récit correspondant des différentes étapes. Cela comprendra les critères des décisions prises, les mesures de mise en œuvre et les indicateurs permettant de suivre la progression de la situation. La mise à disposition de ces informations, même en cas de controverse, permettra aux gens de comprendre ce qui se passe. Cela augmentera à la fois l'acceptation des mesures et le niveau de mobilisation.

- **À qui s'appliquera la levée progressive du confinement ?** Il est peu probable que les modalités de mise en œuvre soient universelles ou uniformes. On exigera plus de liberté pour ceux qui auront déjà eu le COVID-19 car ils seront réputés avoir des anticorps et bénéficier d'une certaine immunité vis-à-vis d'une nouvelle infection. Cependant, l'étendue de l'immunité, et son éventuelle variabilité en fonction de l'âge ou des antécédents médicaux ne sont toujours pas connues. Les jeunes réagissent différemment des plus âgés, que ce soit à la maladie ou aux conditions de confinement. Les travailleurs des secteurs essentiels ont déjà été exemptés de certaines mesures de confinement : la définition de « essentiels » pourrait commencer à varier. Certaines composantes de la population - en particulier les personnes âgées - seront considérées comme étant plus à risque et des précautions particulières seront nécessaires pour les protéger. Les femmes jouent un rôle vital dans le confinement et dans les efforts pour réduire la transmission. Les changements qui interviendront dans la levée progressive du confinement devront être expliqués et il s'en produira inévitablement en fonction des avancées dans la compréhension du comportement et des modalités de transmission du virus.
- **Comment la levée progressive du confinement se déclinera-t-elle selon les endroits ?** Les zones géographiques sont affectées différemment par le virus. Les critères d'application de la levée varieront en fonction. La transparence totale sur les critères de décision et sur les incertitudes qui demeurent sera fondamentale pour expliquer ces variations. Cela contribuera à éviter les controverses et à réduire le risque de troubles.

3. QUI DECIDE ?

- **Au service de qui ?** De nombreux gouvernements ont pris des pouvoirs exceptionnels pour faire face à une situation exceptionnelle. Les populations l'ont compris et l'ont toléré. En usant de ces pouvoirs, les gouvernants doivent rester conscients qu'ils tiennent leur légitimité de la perception qu'ils satisfont les besoins de leurs peuples. Garantir une bonne situation sanitaire, éviter l'appauvrissement et réduire les souffrances constitueront autant de priorités. Les gouvernements devront mettre en œuvre des réponses proportionnées et équilibrées et toujours tenir compte des besoins des plus vulnérables.
- **Quel échelon de gouvernement doit décider de la fin du confinement ?** Les nations ont des niveaux d'autonomie et de pouvoirs locaux très différents. Comment les gouvernements nationaux travailleront-ils avec les autorités locales pour déterminer le séquençement et la gestion les plus appropriés d'une levée du confinement ? La cohérence est essentielle : toute variante qui ne sera que le résultat d'une fragmentation politique ou organisationnelle sera rejetée. C'est un moment où la coordination et la cohérence sont vraiment importantes : c'est la clé d'une transition réussie entre le confinement et la situation nominale de vie avec le COVID-19.

4. ET LA POLITIQUE DANS TOUT ÇA ?

- **Comment les dirigeants et les scientifiques travaillent-ils ensemble ?** Les dirigeants nationaux se tournent vers des experts en santé publique pour les aider à explorer les options et à prendre des décisions complexes rapidement. Ils dépendent des experts pour apprécier la vitesse et la direction du virus et les impacts qu'il pourrait avoir sur les personnes, les services de santé et bien plus. Ils sont parfaitement conscients que l'imposition soudaine d'un plan de confinement robuste sera difficile à expliquer à leur peuple et encore plus difficile à mettre en œuvre. Ils doivent donc faire des choix difficiles. Ils demandent aux experts d'analyser les impacts potentiels des différentes options. Les experts fondent leurs conseils sur des preuves et des projections, et estiment l'efficacité - et les risques - associés à chacun. Les choix des dirigeants sont difficiles à faire : encore plus difficiles si ceux-ci sont politiquement contestés. C'est pourquoi, dans de nombreux pays, une trêve politique formelle ou informelle est survenue entre les partis au pouvoir et les oppositions. Elle apparaît parce que la situation l'exige. Il y a toujours ceux qui critiqueront les décisions prises dans des conditions qui évoluent rapidement à mesure que le COVID-19 se propage. Ils sont convaincus que des approches alternatives donneraient de meilleurs résultats. Ils remettent en question les conseils de scientifiques qui font de leur mieux malgré de multiples incertitudes.
- **Faut-il être surpris lorsque les décisions changent ?** Ceux qui prennent des décisions devront inévitablement être en mesure de les faire évoluer en fonction de nouvelles données probantes, qui seront interprétées pour eux par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) car elle surveille à tous les niveaux (mondial, national, local) la situation de l'épidémie, qui évolue rapidement. D'où la nécessité absolue pour l'OMS de recevoir toutes les informations que chaque nation est en mesure de fournir, dès qu'elles sont disponibles.
- **Pourquoi faut-il débattre des nouveaux sujets à mesure de leur apparition ?** Une fois que les mesures de confinement commenceront à être levées, un certain nombre de problèmes politiques profonds pourraient commencer à faire surface. Ces questions doivent être abordées ouvertement, débattues et résolues au mieux des intérêts de tous. Dans le cas contraire, les divergences saperont la cohérence des actions entreprises lors du déconfinement.
- **Peut-on assurer l'expression d'intérêts légitimes ?** Le processus de déconfinement donnera lieu à de nombreuses contestations car des craintes d'être désavantagés s'exprimeront dans différents groupes sociaux. Les sensibilités émotionnelles seront élevées après les périodes de confinement. L'utilisation de pouvoirs exceptionnels étouffe le discours politique normal. Il est essentiel d'en avoir conscience et de fournir aux intérêts légitimes des moyens de s'exprimer.
- **Quand viendra l'heure de demander des comptes ?** Les décideurs évaluent les options et font des choix difficiles. Tout le monde sera appelé à rendre des comptes lorsque la période d'urgence sera terminée : ce n'est pas le moment de blâmer et de pointer du doigt. À l'heure actuelle, ce qui importe, c'est la franchise sur les causes les modalités des choix qui sont faits.

5. COMMENT LA PANDEMIE ET SON ENDIGUEMENT AFFECTENT-ILS L'ECONOMIE ?

- **Quels groupes sont les plus touchés par le confinement ?** Dans tous les pays, le confinement a réduit l'économie à néant. Dans certains secteurs comme les loisirs et les voyages, l'impact est dramatique. Dans les pays et régions tributaires du tourisme, l'impact sur les moyens de subsistance des populations est catastrophique. Les personnes ayant un salaire journalier dans des économies informelles sont gravement touchées et auront besoin d'une aide immédiate. Celle-ci devra être rendue disponible sans conditions ni regrets.
- **Qui sont les personnes les plus vulnérables ?** Les conséquences du confinement sont particulièrement graves pour les plus pauvres, en particulier les personnes ayant un salaire journalier dans des économies informelles, celles qui sont au chômage, dans des ménages monoparentaux ou qui ont des besoins spécifiques. Elles s'inquiètent pour l'accès aux moyens essentiels de subsistance, en particulier la nourriture. Elles s'inquiètent de la perte de leur épargne, de l'éducation de leurs enfants, de leur capacité à continuer de gagner de l'argent. Elles peuvent se sentir précaires et anxieuses et faire face à des menaces jamais vues auparavant.
- **Comment peuvent-elles être soutenues ?** Toutes les autorités s'efforcent de trouver des moyens d'atténuer le choc pour les plus vulnérables, les travailleurs indépendants et les petites et moyennes entreprises. Un soutien rapide doit atteindre ceux qui en ont le plus besoin. Les secteurs clés de l'économie doivent être identifiés et des mesures fiscales spécifiques introduites pour les soutenir. La manière de procéder pourrait conduire à des changements dans l'activité économique. Alors que certaines régions ou certains secteurs pourront être maintenus en confinement tandis que d'autres en seront progressivement libérés, il faudra être attentif aux modalités particulières des différentes incitations et mesures de soutien en matière d'impôts, de subvention et de prêts.

6. QUELLES SONT LES CONSEQUENCES POUR LES ENTREPRISES ?

- **À quels défis les entreprises peuvent-elles faire face ?** Les entreprises s'intéresseront vivement aux modalités de déconfinement progressif et se soucieront de leur propre continuité, de la viabilité de leurs chaînes d'approvisionnement, de leur capacité à commercialiser leurs produits et du bien-être de leurs employés. Elles auront un intérêt légitime à demander des comptes sur les décisions prises. Elles seront mises à l'épreuve par l'instabilité politique.
- **Y aura-t-il des mesures de soutien aux entreprises ?** Les entreprises auront bien besoin de diverses mesures de soutien pour poursuivre leur activité et, au fil de la levée du confinement, il pourra s'écouler beaucoup de temps avant que leurs marchés ne reprennent. Elles voudront avoir une visibilité sur la durée des mesures de soutien (prêts d'urgence, remises de dette, modifications de calendrier de remboursement) afin de prendre efficacement leurs dispositions pour les mois à venir.
- **Pourrait-il y avoir des implications juridiques ?** Une fois le calendrier connu et si le déconfinement se fait par étapes, à quel moment le confinement n'en sera-t-il plus un ? Ceci aura un impact sur la validité des clauses de force majeure dans les contrats, sur le retour à des conditions normales de travail pour le personnel, sur les conditions et les primes d'assurance de continuité d'activité qui varieront en fonction des phases de déconfinement, ce qui créera autant de « zones grises ». Les attentes des gouvernements et

de la législation pourront ne pas correspondre, les autorités locales et nationales auront beaucoup à faire.

7. QU'EN EST-IL DES DROITS DE L'HOMME ?

- **Comment la liberté individuelle et la responsabilité collective seront-elles équilibrées ?** En cas de levée progressive du confinement, avec des traitements différenciés selon les catégories de personnes, il pourra se produire des atteintes aux libertés. Dans un environnement en mutation aussi rapide, il sera important de prêter attention à l'équilibre entre liberté et responsabilité.

GERER LA CONFUSION

La gestion d'une levée progressive du confinement telle que nous l'avons décrite est clairement assez désordonnée. Les arbitrages devront être rendus rapidement et auront de nombreuses conséquences imprévues. La stratégie devra être extrêmement adaptative et réactive à ce qui se passe. Il pourra s'agir de nouvelles éruptions ou de réactions des citoyens aux changements des conditions de confinement. Cela impliquera un processus d'apprentissage intégré qui prenne en compte les inévitables différences de perspectives et de réponses à chaque changement. Sans cette capacité rapide d'intégrer les feedbacks, la situation pourra se déliter rapidement. Nous pensons qu'il y a trois domaines sur lesquels se concentrer.

- **Information.** À ce jour, les informations sur la maladie et le virus lui-même ont été inégales et les gens ont mis du temps à y prêter attention. Pour gérer en toute sécurité une levée progressive du confinement, nous avons besoin de bien meilleures informations sur la maladie elle-même, les niveaux d'immunité ou autre, et les différences de comportement du virus. Nous devons en savoir beaucoup plus sur les taux d'infection grâce à des volumes de tests beaucoup plus élevés. Nous devons augmenter considérablement notre capacité à identifier les personnes ayant été en contact avec des malades afin de savoir comment et où se propage le virus et quelles actions l'arrêteront. Nous avons besoin d'informations de haute qualité en temps réel sur les fournitures médicales et la capacité des hôpitaux afin de pouvoir adapter rapidement les mesures. Nous avons besoin de bons baromètres pour suivre les changements sur les marchés. Nous avons besoin d'évaluations précises du respect par les populations des règles imposées afin de comprendre les schémas de comportement.
- **Transparence.** La tolérance à l'égard d'une utilisation exceptionnelle du pouvoir exécutif durera aussi longtemps qu'elle sera perçue comme étant conforme à l'intérêt public. L'accès à des informations de haute qualité est nécessaire pour prendre de bonnes décisions, mais leur mise à disposition de façon ouverte permet un examen public des décisions et réduit les oppositions stériles. Il est également essentiel d'être clair sur les critères utilisés à chaque étape d'une levée progressive du confinement et sur la place de ces étapes dans une stratégie de long terme. Les dirigeants doivent faire le récit du voyage à venir, décrire l'itinéraire qu'ils empruntent.
- **Solidarité.** Il est facile pour les dirigeants sous pression d'essayer de détourner l'attention en attribuant le blâme à d'autres. Il y aura un temps où tout le monde se verra demander des comptes de son action. Le fait de dresser communauté contre communauté, nation contre

nation ou secteur contre secteur sape la nécessaire solidarité pour répondre aux voix discordantes apparues pendant le confinement. Les frustrations et les doléances peuvent facilement se transformer en désordre social sans ce sentiment de l'importance de la solidarité. Pour que la solidarité soit maintenue et pour permettre une levée progressive du confinement, il faut trouver un équilibre. Cet équilibre se situe entre la construction d'un fort sentiment de cohésion collective et l'attention prêtée à la douleur et à la colère. Le maintien de cette solidarité requiert une attention constante et sensible. Il ne suffit pas de répéter des slogans (« nous sommes tous ensemble »). Tout leader doit adapter sa communication à chaque situation au moyen de mots et d'attitudes choisis.

En se concentrant sur ces trois domaines, les dirigeants pourront se rendre compte à tout instant de ce qui est à la fois légitime et proportionné. Les choses changeront rapidement et différencieront selon la géographie, le secteur ou la communauté.

C'est le moment pour les dirigeants, lorsqu'ils prennent leurs décisions, d'être attentifs à la vitesse et au rythme des changements en cours mais aussi au niveau de préparation et d'assentiment des acteurs vis-à-vis de certaines mesures.

Les mesures fondées sur des informations de qualité, mises en œuvre de manière transparente et dans un souci de solidarité, réussiront.