

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration
Ministère du travail, de l'emploi et de la santé

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des
collectivités territoriales et de l'immigration

Le Ministre du Travail, de l'emploi et de la santé

à

Messieurs les Préfets de zone de défense et de
sécurité

Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux des
Agences régionales de santé de zone de défense et
de sécurité

Mesdames et Messieurs les Directeurs généraux des
Agences régionales de santé

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE N°DGS/DUS/DGSCGC/2011/418 du 29 novembre 2011
relative au plan national de prévention et de lutte contre une pandémie grippale.

NOR : ETSP1130182C

Classement thématique : Protection sanitaire

Validée par le CNP le 4 novembre 2011 - Visa CNP 2011-281

Résumé :

A l'issue de l'épisode pandémique de grippe A(H1N1) de 2009/2010, le plan national de prévention et de lutte contre une pandémie grippale a fait l'objet de travaux d'actualisation afin de tenir compte de l'expérience acquise et des recommandations parlementaires consécutives à cet événement.

Ce plan actualisé est dorénavant conçu comme un outil d'aide à la préparation et à la décision de niveau national et territorial, pour l'application graduée des mesures pertinentes.

Chaque Préfet de zone de défense et de sécurité et chaque Préfet de département, chaque Directeur Général d'ARS pour ce qui le concerne, a pour mission l'organisation de la déclinaison territoriale du plan national de prévention et de lutte contre une pandémie grippale, selon la méthode et le calendrier d'élaboration précisés et rédigera les plans territoriaux, sur la base des guides méthodologiques destinés à orienter la déclinaison opérationnelle et ce dans un délai de 1 an à compter de leur diffusion, dans tous les cas au plus tard d'ici la fin de l'année 2012.

Mots clés :

pandémie grippale – plan national – volet territorial – guides - professionnels de santé - collectivités territoriales – Agences Régionales de Santé – Préfet

Textes de référence :

Code de la Santé Publique

Code de la Défense et notamment ses articles L1142-2 et L1142-8

Textes abrogés :

Plan national n°150/SGDN/PSE/PPS du 20 février 2009

Annexes :

Annexe 1 : Guide de déclinaison territoriale

Annexe 2 : Guide d'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle

A l'issue de l'épisode pandémique de grippe A(H1N1) de 2009/2010, le plan national de prévention et lutte contre une pandémie grippale a fait l'objet de travaux d'actualisation afin de tenir compte de l'expérience acquise et des recommandations parlementaires consécutives à cet évènement.

Ce plan, dont vous trouverez ci-joint la nouvelle version, est dorénavant conçu comme un outil d'aide à la préparation et à la décision de niveau national et territorial, pour l'application graduée des mesures pertinentes. Cet outil sera complété par différents guides de déclinaison afin de faciliter l'adaptation du dispositif de réponse à la spécificité des territoires.

C'est pourquoi vous organiserez la déclinaison territoriale du plan national de prévention et de lutte contre une pandémie grippale, selon la méthode et le calendrier d'élaboration précisés ci-dessous.

Vous veillerez à intégrer cette démarche dans une large dimension interministérielle, associant notamment de façon étroite les Agences Régionales de Santé (ARS). De plus, il est nécessaire d'associer tout au long du processus de déclinaison les collectivités territoriales et les professionnels et structures de santé, notamment les médecins libéraux, pouvant concourir à la gestion d'un épisode pandémique.

I. Un dispositif de réponse intégré

Différents outils s'articulent dorénavant afin de conférer au dispositif de réponse davantage de souplesse, permettant de s'adapter notamment à la gravité de la menace et aux spécificités des territoires.

Il se compose de la manière suivante :

- Un plan national :
 - conçu davantage comme un outil d'aide à la gestion de crise ;
 - faisant plus clairement apparaître les mesures adaptées à une situation donnée ;
 - donnant la liste des questions majeures à se poser ;
 - présentant, de façon synoptique, les options s'offrant aux décideurs ;
 - donnant un mode opératoire pour la mise en œuvre de chaque mesure, avec une gradation en fonction de la gravité de la situation.
- Des fiches-mesures qui accompagnent ce plan, en précisant dans une optique opérationnelle les éléments de planification et de mise en œuvre pour chaque mesure.
- Un volet territorial décliné en guides :
 - le guide général de déclinaison territoriale ;
 - le guide d'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle ;
 - le schéma logistique de distribution des produits et équipements de santé ;
 - le guide d'élaboration des plans de continuité d'activité.

Ces guides sont destinés à faciliter la réalisation des plans zonaux et départementaux correspondants, en associant notamment les collectivités territoriales.

Ces guides vous seront transmis à la fin de l'année 2011. Toutefois vous trouverez en annexes une présentation des éléments clés des guides de déclinaison territoriale et d'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle pour vous aider à déjà anticiper les travaux de planification et de préparation territoriale.

II. Méthode de déclinaison

Chaque Préfet de zone de défense et de sécurité et chaque Préfet de département rédigera un plan pandémie grippale, ainsi que tout document utile à la déclinaison opérationnelle des mesures contenues dans le plan national. Dans ce cadre, vous veillerez, dans vos fonctions respectives, à mettre en place une coopération particulière et intersectorielle entre les agences régionales de santé et les services des préfectures de zones de défense et de sécurité et des préfectures de département, en associant pleinement les collectivités locales.

Vos travaux de planification et de préparation viseront à mettre en œuvre des mesures graduées et adaptables tenant compte de la diversité et du caractère évolutifs des situations locales. La prise en compte de l'existant constitue un préalable à la déclinaison territoriale des plans pandémie grippale. En effet, l'expérience acquise lors de la gestion de l'épisode pandémique de 2009 et les plans que vous avez alors mis en œuvre constituent une base solide à l'actualisation de la préparation et de la réponse territoriale.

III. Des enjeux structurants à prendre en compte

L'hétérogénéité des situations locales

Un vague épidémique n'est pas homogène sur l'ensemble d'un territoire, tant du point de vue épidémiologique que sur un plan social et économique. Cette situation contrastée et évolutive pourra amener les échelons territoriaux à prendre des mesures différenciées et coordonnées au sein d'une zone de défense et de sécurité comme au plan départemental. Les plans territoriaux seront élaborés en tenant compte des spécificités locales en termes de ressources et de population.

La nécessaire préparation des collectivités locales et des acteurs de santé

L'implication des collectivités territoriales, de la population et des professionnels de santé dans la préparation des dispositifs opérationnels de réponse constitue une étape indispensable. Ces acteurs exercent en effet des missions majeures pour la prise en charge des populations et la continuité des activités économiques et sociales. De plus ils constituent une interface incontournable avec les populations. Il s'agira donc de les sensibiliser notamment sur leurs rôles respectifs et les difficultés possibles qu'ils rencontreront en situation de pandémie et auxquelles ils doivent se préparer.

Une possible désorganisation de la société

Une pandémie grippale, selon le niveau de sévérité du virus et de la perception du risque par la population, peut se caractériser par un fort absentéisme. Il s'agit donc potentiellement d'une crise intersectorielle touchant l'ensemble des activités de la société. Le développement des plans de continuité d'activités (PCA) constitue ainsi un volet déterminant de la préparation de la société. Dans ce cadre, les préfets de zone et de département veilleront à leur actualisation par les administrations territoriales et inciteront l'ensemble des collectivités et opérateurs à concevoir leur PCA. Les guides vous fourniront un appui pour définir les activités essentielles des différents acteurs publics, notamment des collectivités locales.

*

* * *

Chaque Préfet de zone de défense et de sécurité et chaque Préfet de département, chaque Directeur général d'ARS pour ce qui le concerne, rédigera les plans territoriaux, sur la base des guides méthodologiques destinés à orienter la déclinaison opérationnelle **et ce dans un délai de 1 an à compter de leur diffusion**, dans tous les cas au plus tard d'ici la fin de l'année 2012.

Vous veillerez personnellement à l'application de cette circulaire et à nous tenir informés des difficultés éventuelles que vous pourriez rencontrer.

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer,
des Collectivités Territoriales, et de
l'Immigration

signé

Claude Guéant

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la
Santé

signé

Xavier Bertrand

Annexe 1 : Guide de déclinaison territoriale

1- Les principaux enjeux pour les échelons déconcentrés de l'Etat

D'une manière générale, la déclinaison territoriale du plan repose sur l'expérience de la pandémie de grippe A(H1N1).

Les préfets de zone de défense et de sécurité et de département, en liaison notamment avec les Agences régionales de santé (ARS), s'attacheront à ce que les collectivités territoriales soient pleinement associées à la planification de la stratégie intersectorielle et intégrées au dispositif de gestion de la pandémie grippale.

En effet il est nécessaire d'une part, de favoriser la préparation des collectivités pour qu'elles puissent faire face à un absentéisme potentiellement fort, d'autre part de clarifier le plus en amont possible les attributions de chaque acteur en vue d'une coordination efficace.

- Au niveau zonal :

Les préfets de zone de défense et de sécurité pourront en particulier s'appuyer sur le comité de zone de défense et de sécurité élargi aux principales collectivités territoriales (Conseil régionaux et généraux, agglomérations...). Avec l'appui de l'ARS de zone ainsi que des conseillers et délégués de zone, il s'agira de coordonner l'action des préfets de département et de veiller à :

- identifier des correspondants de gestion de crise au sein des collectivités locales, ainsi que chez les opérateurs ;
- veiller à la cohérence de la définition des missions essentielles assurées au titre des plans de continuité d'activité des principaux acteurs au niveau zonal (administrations, opérateurs) ;
- planifier et coordonner les moyens et les actions susceptibles d'être mis en œuvre au plan zonal et interzonal (transports collectifs, accès à certaines structures et services ...) ;
- animer et coordonner les politiques transfrontalières, notamment sanitaires, en liaison avec l'ARS de zone ;
- anticiper la coordination de la communication territoriale de crise, laquelle revêt une importance particulière lors d'une pandémie ;
- veiller à la participation des collectivités locales aux exercices, dans le cadre du suivi et de l'appui aux préfetures de département en matière d'exercices ;
- dans le cadre de la préparation à la continuité des activités économiques et sociales, veiller à la préparation des acteurs publics et privés de niveau régional.

- Au niveau départemental :

Avec l'ARS, il conviendra de vérifier l'actualisation du plan blanc élargi et de l'organisation des soins.

Il conviendra également, avec l'ensemble des services concernés, de :

- veiller à la préparation de la continuité des activités essentielles des différentes administrations, des opérateurs locaux et des collectivités locales ;
- veiller à l'évaluation des vulnérabilités potentielles, sanitaires, sociales, financières et économique ;
- préparer le soutien social et sanitaire dont l'efficacité repose largement sur les solidarités locales, le bénévolat et le tissu associatif ;
- préparer le recueil de l'information et la mise en œuvre d'actions ciblées en faveur des populations vulnérables ou plus particulièrement exposées en termes sanitaires et sociaux ;
- anticiper les liens et les modes de participation en COD des collectivités locales et de tout acteur pertinent ;
- veiller à la cohérence et l'efficacité des mesures organisationnelles et de police administrative destinées à mobiliser des moyens ou des services ou à restreindre certaines activités ;
- assurer, au niveau départemental, la coordination de la communication.

2- L'action déterminante des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales (communes, EPCI, Conseils généraux et régionaux) sont des acteurs clés de la gestion d'une crise intersectorielle comme une pandémie grippale, en raison de la variété de leurs attributions et de leur proximité avec la population.

- Les communes

L'outil de base de planification au niveau de la commune, doit rester le plan communal de sauvegarde. En liaison avec le préfet de département, les maires doivent assumer certaines fonctions déterminantes :

- élaboration et actualisation des plans de continuité des services publics dont ils ont la charge (Etat-civil) ou dont ils ont délégué la gestion à des opérateurs (ordures ménagères, eau potable, services funéraires...);
- pouvoirs de police administrative (fermeture d'établissements scolaires, restrictions d'activités collectives, adaptation de la circulation des transports publics, réquisition...);
- maintien du lien social (recensement des besoins, coordination du bénévolat et des solidarités);
- participation à la mise en œuvre de la stratégie sanitaire (recensement et mise à disposition des moyens et des capacités...);
- animation de l'information à l'intention de la population et des acteurs de la gestion de crise.

- Les conseils généraux

Sur l'ensemble du département, le conseil général est investi de compétences spécifiques, notamment en matière d'aide et d'action sociale, de soutien aux associations, de secours, il contribue à :

- la préparation des services au soutien des personnes fragiles en pandémie;
- l'organisation et la planification des plans bleus et leurs annexes « pandémie grippale » des établissements médico-sociaux;
- la définition des politiques locales et à la mise en place des moyens nécessaires;
- la continuité des réseaux d'assistance aux personnes;
- la continuité des politiques de solidarité et de sensibilisation.

- Les conseils régionaux

Les conseils régionaux, dans le cadre de la gestion de crise pandémique, maîtrisent ou participent à un certain nombre de mesures déterminantes :

- contribution à la définition des politiques locales et à la mise en place des moyens nécessaires;
- continuité des réseaux de transport collectif (à l'échelle régionale);
- continuité des réseaux d'assistance aux personnes;
- continuité de la politique de solidarité locale et des actions de sensibilisation.

ANNEXE 2 : Guide d'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle

1. Principes

Le guide d'orientation a pour objectif d'aider les ARS et les préfets à préparer l'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle. Il s'agit de préétablir des modes d'organisation au sein de plans d'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle.

Une campagne de vaccination exceptionnelle peut se définir comme la mise en place d'une réponse vaccinale exceptionnelle pour faire face :

- soit à une menace épidémique nouvelle ;
- soit à un agent infectieux courant mais nécessitant la mise en œuvre d'une vaccination en dehors des pratiques d'immunisation habituelles (populations à risque, hyper-endémie localisée, etc.).

Par définition, une campagne de vaccination exceptionnelle n'a pas vocation à se pérenniser.

Le guide fournit des éléments dimensionnants indicatifs pour les territoires afin qu'ils mènent une réflexion, avec les professionnels de santé, sur les modalités d'organisation et de mobilisation des futures campagnes de vaccination exceptionnelle, en fonction de leurs spécificités.

Ce guide n'est pas spécifique à une campagne de vaccination contre une pandémie grippale mais peut être appliqué à l'ensemble des menaces pouvant nécessiter une campagne de vaccination exceptionnelle (ex. méningites, pandémie grippale, variole...).

2. Éléments dimensionnant

Le guide constitue un cadre dimensionnant aux travaux de préparation territoriaux. Il présente :

- les ressources et les différentes filières mobilisables au niveau territorial pour l'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle.
Il s'agit notamment des professionnels et structures de santé libérales, des établissements proposant des vaccinations, des établissements de santé, de la réserve sanitaire.
- les différentes modalités d'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle, via la médecine libérale, les établissements de santé, ou la mise en place de centres de vaccination dédiés.
- le cadre de participation des professionnels de santé et des personnels administratifs, les moyens à mobiliser pour leur identification et favoriser leur implication.
- les aspects logistiques liés à la distribution des produits et équipements de santé, l'organisation de la pharmacovigilance et de la traçabilité.

3. Travaux de préparation au niveau territorial

Le travail de déclinaison territoriale concernant les aspects relatifs à l'organisation d'une campagne de vaccination exceptionnelle consiste prioritairement au recensement des ressources humaines et matérielles disponibles et nécessaires, et à la définition des modalités d'organisation de ces campagnes, dans la continuité des dispositions prévues dans les schémas régionaux d'organisation des soins (SROS) et des plans blancs élargis.

L'information, la sensibilisation et la formation des professionnels de santé, particulièrement de la médecine libérale, constituent un enjeu majeur. Il revient aux Agences régionales de santé de développer les liens avec les professionnels de santé de leur territoire, afin de favoriser leur mobilisation en tant que de besoin.