

Introduction

Le plan national de prévention et de lutte « Pandémie grippale » vise à prendre en compte précocement ce risque dont les conséquences peuvent être lourdes pour le pays. Il détermine la stratégie de préparation et de réponse du pays ainsi que les principes de gestion de la conduite opérationnelle de la crise. Pour chacune des 7 situations pouvant être rencontrées, il précise les mesures pouvant être retenues selon le contexte réel.

Les présentes fiches techniques ont pour objet d'apporter des commentaires et des éléments d'aide à la décision ou à la mise en œuvre de ces mesures. Elles sont regroupées autour de thèmes traitant respectivement :

- de l'organisation générale de l'État et de dispositions particulières (groupe A),
- des mesures liées à la santé animale (groupe B),
- des aspects liés à la santé humaine (groupes C, D, E, F),
- de la vie collective (groupe G),
- d'information, de formation et de communication (groupe H).

Cette actualisation des fiches annexées au plan national tient compte de la nouvelle version du plan national en date du 20 février 2009 mais aussi du fait que, suite à l'apparition du nouveau virus A/H1N1, il faut à la fois gérer la situation due à cette pandémie déclarée le 11 juin 2009 par l'Organisation mondiale de la santé, tout en continuant à intervenir face à l'épizootie d'influenza aviaire liée au virus H5N1 qui constitue toujours la menace d'une autre pandémie. En conséquence, certaines fiches actualisées distinguent la double problématique lorsqu'elles ont des impacts communs sur les dispositions à mettre en œuvre.

Au sein de certaines de ces fiches figurent des liens hypertextes pointant des documents complémentaires qui seront mis en ligne au fur et à mesure de leur élaboration.

En termes de démarche, l'ensemble du plan national et des fiches techniques annexées repose sur une analyse des risques dont les principaux éléments d'évaluation, de gestion et de communication sont les suivants ; ils sont résumés dans le tableau n°1.

Évaluation des risques

La survenue d'une pandémie grippale résulte de l'apparition d'un nouveau virus dont les caractéristiques réelles et les effets sur la santé ne sont connus qu'à partir du moment où il y a transmission interhumaine. Celle-ci permet de procéder à une évaluation de risques fondée sur des données objectives (cas du nouveau virus A/H1N1). Par contre, lorsqu'on redoute la survenue d'une pandémie du fait d'un virus en évolution sans qu'il y ait transmission interhumaine, l'évaluation du risque ne peut être conduite qu'en formulant des hypothèses à partir des connaissances disponibles sur des maladies respiratoires proches dont les gripes saisonnières, sur le virus dont on redoute la mutation et sur les pandémies grippales précédentes (cas du virus H5N1).

L'évaluation des risques sanitaires prend en compte les aspects suivants :

- les caractéristiques du virus,
- les modes de contamination interhumaine au travers de différentes voies de transmission (aérienne, contact, surface...),
- les effets de la contamination sur la population en fonction du taux de dissémination et des niveaux d'exposition des personnes au virus, qui se traduisent par des taux possibles de morbidité et de mortalité,
- l'impact sur l'organisation générale des soins qui fera que la prise en charge des personnes touchées sera plus ou moins efficace.

L'histoire montre qu'une pandémie ne génère pas que des risques sanitaires, elle peut avoir des impacts très importants sur le fonctionnement de la société ainsi que sur l'économie en général.

Les principaux risques sociétaux et économiques peuvent résulter des décès en nombre important, de l'absentéisme au travail des malades ou des personnes obligées de garder des proches mais aussi de celui dû à la réaction d'employés face aux surcharges d'activité ou au sentiment d'injustice ressenti face à l'exposition au danger, voire de l'augmentation du chômage dû à des arrêts d'activités. La dégradation de la situation peut se traduire, pour une partie de la population, par un passage dans la précarité, l'isolement social, le désœuvrement, la perte de repères qui, combinés à la peur de la maladie, pourraient favoriser l'apparition de troubles à l'ordre public.

Ces risques sociétaux et économiques peuvent aussi provenir de la pénurie de produits indispensables ou utiles, du dysfonctionnement d'activités essentielles pour la vie du pays et des citoyens, de la difficulté d'accès aux moyens de paiement qui ne permettraient plus à certains de pouvoir acquérir des produits ou disposer de services vitaux, de la faillite d'un nombre important d'entreprises qui déstabiliserait l'économie nationale.

Gestion des risques

Concrètement, la gestion des risques vise :

- pour les aspects sanitaires, à réduire autant que possible, d'une part, la mortalité et la morbidité liées à la maladie, d'autre part, la propagation de l'épidémie. La gestion des risques peut alors s'appuyer sur différentes mesures de santé publique (prévention, diagnostic, thérapeutique, suivi épidémiologique) et bénéficier du recours aux stocks constitués de produits et matériels (masques, antiviraux, vaccins...).
- elle vise aussi à déterminer, dans les plans de continuité, le devenir des activités qui, aux moments où l'épidémie commencera à avoir des impacts sur le fonctionnement des organismes :
 - devront être maintenues, notamment pour celles essentielles, voire devront être développées car constituant des activités nouvelles résultant de la survenue de la pandémie,
 - pourront être adaptées en fonction de critères, en particulier d'un examen des avantages et des inconvénients à les assurer dans une approche qui peut être apparentée à une analyse de type « bénéfiques - risques »,
 - pourront ou devront être suspendues partiellement ou totalement,
- elle vise enfin, en fonction des activités retenues, à adapter le programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail des employés qui assureront ces activités. L'expérience de la santé au travail montre l'intérêt de distinguer dans ce programme, les mesures d'organisation collective et celles qui, en conséquence, doivent être mises en œuvre au niveau de l'individu.

En situation de pandémie grippale, la gestion des risques doit tenir compte de nombreux éléments préparatoires définis dans le plan national, mais surtout des évaluations des risques réels :

- elle dépend largement de la virulence du virus, mais aussi du fait qu'il pourra ou non être fait rapidement appel à une vaccination qui protégera la population. Dans l'état actuel des connaissances et des technologies, une vaccination contre le virus responsable de la pandémie ne peut être disponible qu'au bout de quelques mois après l'apparition du virus en cause, et sa production est étalée sur une longue période, ce qui justifie, pour partie, la stratégie de freinage de l'extension de la pandémie.

- la pandémie ayant une ampleur mondiale, la gestion du risque ne peut être conduite qu'en tenant compte des aspects internationaux.
- dans une situation où la peur risque de conduire chez certains à une perte de repères moraux, il est important que l'action de chacun, et notamment celle des pouvoirs publics, se fonde sur des principes éthiques largement partagés.

Si l'État doit jouer un rôle important dans une telle crise, la gestion des risques ne relève pas que de son intervention et de sa responsabilité ; les différents secteurs essentiels concernés doivent aussi se préparer à agir comme cela leur a été recommandé notamment au moyen d'une planification adaptée qui prend différentes formes : secteur de l'organisation des soins avec les plans blancs et les plans blancs élargis, secteur de l'activité économique et secteur social avec les plans de continuité d'activité et le secteur des collectivités territoriales avec les plans de continuité d'activité intégrés, pour certains, au plan communal de sauvegarde.

La gestion des risques dépend aussi et même très largement des comportements individuels et collectifs des citoyens dans leurs actions familiales ou personnelles. S'il est difficile de considérer que chacun devrait établir son propre plan de continuité d'activité, il est important d'explicitier les raisons des recommandations qui sont ou seront données à la population sur les attitudes à adopter, pour que chacun comprenne les enjeux pour lui-même et ses proches.

L'extension d'une pandémie est d'autant plus rapide que les possibilités d'exposition d'une personne à d'autres sont fréquentes. Ainsi l'histoire montre que des grands rassemblements ont pu favoriser la propagation d'une épidémie dans certaines villes. De même, des maladies respiratoires saisonnières se développent plus rapidement chez les jeunes enfants en période scolaire. Le plan national prévoit donc la suspension possible de certaines activités collectives. Compte tenu de la durée habituelle d'une pandémie (plusieurs semaines), il ne peut être prévu une quarantaine à domicile de toute la population. En conséquence, que ce soit sur les lieux de travail, dans les magasins ou dans certains transports en commun qui seraient maintenus en activité, plusieurs personnes se retrouveront ensemble dans des lieux collectifs.

Les mesures collectives de protection portent principalement sur les conditions d'accès à ces lieux afin de réduire la densité des personnes présentes au même moment, sur l'organisation interne des lieux afin de réduire les situations d'exposition des personnes et sur les règles de comportement que doivent respecter ces personnes.

Les mesures individuelles visent à ce que les personnes :

- d'une part, se protègent d'une contamination,
- d'autre part, acceptent d'avoir une attitude visant à réduire les risques de contamination des autres, en appliquant pour chacune de ces circonstances un ensemble de mesures adaptées (règles d'hygiène, port de masques, distance de protection sanitaire...).

Communication sur l'évaluation et la gestion des risques

La communication a plusieurs objectifs :

- l'information, notamment sur les risques et les moyens d'agir,
- l'éducation,
- la formation,
- le comportement civique individuel, à savoir le respect de valeurs essentielles et l'adoption de comportements limitant les risques de transmission de virus, les risques de panique, et respectant les contraintes imposées par la situation pandémique,
- la mobilisation sociale de chaque individu portant, d'une part, sur les relations avec d'autres ou sur une contribution à l'activité d'associations, de services publics ou de différents organismes et, d'autre part, sur la poursuite d'une activité professionnelle dans le cadre des dispositions retenues.

Chaque acteur ou groupe d'acteurs (pouvoirs publics, opérateurs et acteurs non institutionnels) peut développer la stratégie de communication qui lui paraît adaptée à sa gestion des risques, mais

l'efficacité de la stratégie générale de préparation et de réponse à une pandémie grippale demande, pour en garantir la cohérence, une coordination de la communication et une circulation rapide d'informations entre les acteurs.

Tableau n° 1 : Pandémie grippale : Analyse de risques

