AXE 5 : Gérer, anticiper et prévenir les risques

Chapitre 2 : Déployer les dispositifs de planification de gestion des situations sanitaires exceptionnelles et d'atténuation des effets de la crise

1. Diagnostic et enjeux

L'Île de France, région « capitale », de plus de 12 millions d'habitants, dotée de zones de forte urbanisation et avec des plates-formes aéroportuaires d'importance mondiale, est une région particulièrement exposée aux risques et menaces et par conséquent aux Situations Sanitaires Exceptionnelles (SSE).

Le système de santé et médico-social peut ainsi être fortement impacté par des risques de nature variable conduisant à un débordement du fonctionnement habituel (risque épidémique, alertes climatiques, menace terroriste et accidentelle). De plus, ce SRS couvre la période, particulièrement sensible, des Jeux Olympiques et Paralympiques. Enfin, nous sommes dans un contexte de fortes tensions du système de soins en ressources humaines.

Ces SSE mettent en évidence l'importance de la préparation et de la réponse rapide en matière de santé publique en France qui constituent l'objet du dispositif ORSAN (dispositif intégré de préparation et de réponse du système de santé aux SSE).

En effet, répondre à une SSE nécessite de faire appel à des processus prédéfinis à adapter en cohérence avec la situation et de partager, mettre en commun, avec des acteurs de milieux différents mais ayant intérêt à travailler ensemble (sécurité, santé, défense, ...).

Gérer une SSE implique également de mobiliser des filières spécifiques, en ressources humaines, en matériels et dispositifs mais également en logistique pour prendre en compte le transport et le stockage dans les meilleures conditions possibles. Ainsi, la construction d'un dispositif de planification nécessite un cadre de réponse précis mais agile pour garantir l'adaptabilité du système de santé.

En période de crise sanitaire, il est également indispensable d'avoir une approche nationale voire internationale afin de réduire les risques de propagation (contrôle sanitaire aux frontières) ou de bénéficier de retours d'expérience permettant de gagner en intelligence collective.

Déployer ces dispositifs de planification est donc indispensable pour répondre au mieux à de tels événements pour en atténuer les effets.

L'Agence Régionale de Santé (ARS) est responsable de l'organisation de la réponse du système de santé face aux situations sanitaires exceptionnelles (SSE), ainsi qu'aux crises. L'Agence régionale de Santé participe à la surveillance épidémiologique, planifie et prépare les mesures de réponse opérationnelle. Elle coordonne les acteurs locaux et structure l'amélioration continue dans le cadre de la démarche de retour d'expérience.

L'agence est responsable de la planification de gestion de crise sanitaire au niveau régional : le dispositif d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (ORSAN). Ce dispositif a vocation à évaluer les risques et menaces, structurer les parcours de soins des patients adaptés aux événements et les modalités de leur coordination entre les acteurs concernés. Il s'intègre au dispositif d'organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC) sous l'autorité du préfet.

La préparation à la gestion des SSE est un processus continu dans le temps, s'intégrant dans la pratique quotidienne de l'ensemble des professionnels de terrain en établissement de santé, médico-sociaux ou ambulatoires.

2. Objectifs stratégiques et opérationnels à 5 ans

- **Promouvoir** auprès des acteurs du système de santé (en particulier les professionnels de ville) **l'utilisation des dispositifs et des outils** de gestion de SSE et d'atténuation de la crise. **Développer le pouvoir d'agir** de chacun en SSE.
- **Former** tous les professionnels du système de santé **aux canaux pertinents** d'intervention à mobiliser pour gagner en flexibilité et en cohérence dans la réponse aux SSE, notamment pour faire face aux nouveaux risques et menaces (opérateurs de formations spécifiques, travaux interministériels).
- **Planifier** la coordination des acteurs pour une gestion efficace de SSE. Cette planification devra s'intégrer et s'articuler avec la planification ORSEC.
- **Disposer d'un système de veille robuste et fiable prenant notamment en compte les signaux faibles.** Anticiper le retour à un fonctionnement nominal du système dès le début de la crise et prévoir des scénarii de sortie de crise.

- **Améliorer la communication avec le grand public** sur la gestion de crise à travers des relais locaux afin d'améliorer le pouvoir d'agir de chacun.
- **Evaluer** la mise en place effective de la planification ORSAN, en faisant de l'exercice et du retour d'expérience des indicateurs forts.

3. Moyens d'y parvenir / leviers pour l'atteinte des objectifs de l'axe

Fédérer des acteurs autour de la réponse à la crise

- Définir les canaux de transmissions garantissant l'efficacité des messages relayés relevant des champs de compétences de l'ARS, aux professionnels de santé et à la société civile. Ces démarches sont à partager avec les préfectures et les collectivités territoriales ;
- Soutenir la mise en place d'un guichet unique d'informations institutionnelles régionales en cas de SSE et le légitimer auprès de l'ensemble des professionnels ;
- Inciter les collaborations entre la médecine de ville et les établissements, entre les établissements (ES, EMS) eux-mêmes, avec des étudiants en santé, les internes, les cumuls emploi/retraites au travers de conventions tripartites et d'outils innovants de mise en relation. Ces réflexions pourront s'appuyer sur la mobilisation existante au sein des hôpitaux de proximité et sur les leviers mobilisés en situations de tensions (Axe 4).

Orienter et simplifier les formations selon les besoins de l'ensemble des professionnels du système de santé

- Réaliser un audit des flux et circuits d'informations en période de SSE. Cela aboutira à une cartographie d'identification de ceux-ci.
- Assurer le suivi des formations théoriques et pratiques (Formation aux gestes et soins d'urgence spécialisée SSE) en lien avec les centres d'enseignement des soins d'urgence (CESU), par un système de validation standardisé et centralisé, qui permette le maintien en compétence dans le temps ;
- Instaurer un socle commun de connaissances autour des SSE en y intégrant la gestion de crise hybride consistant à gérer plusieurs situations exceptionnelles concomitantes ;
- Interroger la notion « parcours-patient » en temps de crise, le parcours devrait être adapté au contexte pour sortir de cette notion individuelle et se concentrer sur le collectif ;
- Développer des volets SSE dans les plans de continuité d'activité (PCA). Il s'agira de structurer les liens entre PCA et le Plan de Gestion des Tensions Hospitalières et Situations Sanitaires Exceptionnelles (PGTHSSE) pour garantir la mobilisation effective, la continuité d'activités et les conditions de travail ;
- Positionner le dispositif ORSAN comme cadre de préparation et réponse aux SSE et identifier des personnels capables de monter des exercices de gestion de SSE et déployer cette pratique à tous les échelons.

*L'anticipation et la gestion de crise doivent **associer la diversité des acteurs de santé concernés, sans se limiter aux seuls experts.** La réussite d'une action en gestion de situations complexes peut résider sur la mobilisation du plus grand nombre. Le pouvoir d'agir de chacun en SSE, dans la continuité des travaux du chapitre 2 de l'axe 1 du SRS, est primordial.*

- Définir un cadre et des modalités d'adaptation territoriales dans la réponse aux SSE, par exemple en s'appuyant sur le décret n° 2023-260 du 7 avril 2023, pour rendre les procédures administratives et juridiques opérationnelles et réactives ;
- Veiller à l'articulation et la bonne intégration des dispositifs sanitaires dans les outils de planification plus larges pilotés par les Préfets ;
- Œuvrer avec les collectivités et les dispositifs territoriaux (communauté professionnelle territoriale de santé - CPTS, les groupements hospitaliers de territoires - GHT et les dispositifs d'appui à la coordination - DAC entre autres) pour répondre dans des cinétiques courtes. La mise en place d'un référent SSE par CPTS, animateur de territoire, sera un point structurant de l'action ;
- Systématiser la mobilisation des réseaux et dispositifs d'aller vers, afin de bien prendre en compte les populations les plus fragiles et vulnérables, notamment sur des sujets de santé communautaire. Ces travaux sont à mener, en lien avec ceux de l'axe 1 du Schéma régional de santé ;
- Faire des opérateurs de la santé au travail et de la santé scolaire des relais et partenaires durables dans la gestion de certaines SSE en particulier sur le risque épidémique et émergent. Ces réflexions s'articulent avec les travaux du quatrième plan régional de santé au travail (PRST 4) pour la santé au travail notamment ;
- Adapter les outils de gestion de l'activité dès leur création à la gestion des SSE et automatiser les processus qui peuvent l'être (exemple : complétude du ROR) pour améliorer l'aide à la décision et à la gestion ;

Renforcer des flux de communication institutionnelle, avec la société civile, pour améliorer les capacités collectives à agir

- Assurer une régularité dans les campagnes de communication pour permettre une meilleure identification des circuits d'information ;

- Promouvoir la culture de la gestion des SSE chez les professionnels de santé, comme en population générale, pour un meilleur effet levier collectif dans l'application de procédures d'urgences et de décisions médicales idoines (du triage au « damage control », campagne de prophylaxie, prélèvements urgents, confinement, ...);
- Lutter contre la désinformation événementielle, en veillant à développer la littératie en SSE. Cela pourra notamment s'appuyer sur la participation de la société civile dans des projets locaux en créant des instances ad hoc ou en mobilisant des structures existantes.

Evaluer les dispositifs régionaux de crise

- Faire des Jeux olympiques et paralympiques 2024 (JOP 2024) un catalyseur de la planification sanitaire notamment pour les schémas de prise en charge d'un afflux massif de victimes somatiques et la prise en charge médico-psychologique ;
- Organiser des retours d'expériences à l'issue de chaque SSE afin de dégager les actions pertinentes et reproductibles pour les introduire aux outils de gestion de crises futures. Puis créer une base de données « RETEX » pour assurer le suivi des dispositifs efficaces à l'échelon départemental et régional et en définir les accès aux acteurs territoriaux ;
- Analyser l'impact des SSE sur la santé mentale et en assurer le suivi et la prise en charge pendant et après la crise.