

AVIS

relatif à la gestion des nouvelles situations d'exposition aux épisodes de canicule extrême – recommandations spécifiques aux habitats précaires collectifs illégaux

22 décembre 2021

Contexte général

Par la saisine en date du 1^{er} avril 2020, la Direction Générale de la Santé (DGS) a demandé au Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) de formuler des recommandations facilitant la gestion des nouvelles situations d'exposition aux épisodes de canicule extrêmes (cf. Annexe 1).

Dans un contexte de changement climatique avéré, les épisodes de canicule sont amenés à devenir désormais plus fréquents, plus intenses et plus précoces. Le HCSP a déjà rendu, le 2 mai 2019 et le 29 mai 2020 un avis et un avis complémentaire relatifs aux recommandations sanitaires associées aux index UV [1,2].

Il est demandé au HCSP de fournir des éléments concrets d'aide à la prise de décision dès lors que les pouvoirs publics envisagent de prendre une mesure de restriction d'activités en cas de survenue d'un épisode de canicule de niveau de vigilance « rouge ». La DGS interroge le HCSP sur les populations suivantes : les enfants ; les travailleurs ; les populations participant à des manifestations sportives, festives ou culturelles, et les populations vivant dans des bidonvilles.

Une première réponse a été apportée par le HCSP, le 28 avril 2020, concernant les enfants, notamment sur la fiche d'aide à la décision « Fermeture des écoles primaires » en vigilance canicule rouge [3].

Un groupe de travail a été constitué pour poursuivre l'instruction de cette saisine. Il est présidé par Laurent Madec, et Patrick Brochard en est le rapporteur ; tous deux sont membres de la Commission Spécialisée Risques liés à l'environnement (CSRE) du HCSP (cf. composition du GT en annexe 2).

Un cadre général de réponse a été apporté par le HCSP, le 5 juillet 2021, regroupant les recommandations communes aux différentes populations, ainsi que les principes généraux relatifs aux activités ciblées [4].

Cet avis s'inscrit en complément de l'avis du 5 juillet 2021 « relatif à la gestion des nouvelles situations d'expositions aux épisodes de canicule extrême – recommandations générales », dont il reprend l'ensemble des considérants et recommandations, en les déclinant spécifiquement aux habitats précaires collectifs.

Des propositions de modalités de réalisation de ces recommandations, ainsi que les éléments ayant servi à leur rédaction, seront précisées dans un rapport complémentaire.

Considérant que :

- Le risque canicule est ici considéré comme un risque naturel majeur¹ [5] pour lequel la politique de prévention des risques naturels prévisibles peut lui être appliqué ;² [6]
- En tant que risque naturel majeur, le risque canicule correspond donc à la confrontation en un même lieu géographique d'un aléa, c'est-à-dire un événement climatique potentiellement dangereux, avec des enjeux susceptibles de subir des dommages ou des préjudices ;
- Le niveau d'aléa retenu dans le cadre de cette saisine correspond au niveau de vigilance rouge ;
- La vulnérabilité des enjeux distinguera :
 - o Une vulnérabilité structurelle, intégrant la nature de l'habitat et les modalités générales de son occupation, sans nécessité d'observation spécifique sur le terrain ;
 - o Une vulnérabilité conjoncturelle, intégrant
 - les modalités spécifiques de l'occupation de l'habitat nécessitant pour être déterminées une remontée d'information de terrain ;
 - Les vulnérabilités résultant de l'environnement sanitaire et social de l'habitat ;
 - les vulnérabilités individuelles des populations concernées ;
- Les quatre avis spécifiques - milieux de travail, manifestations et activités sportives encadrées, manifestations et activités culturelles encadrées et habitats précaires collectifs illégaux - conservent la structure de l'avis du 5 juillet 2021 [4] dans un objectif de cohérence,

Considérant par ailleurs que :

- Le logement est un déterminant majeur de la santé globale des populations ;
- Ces recommandations ne visent pas les habitats précaires à l'échelle individuelle, mais uniquement les habitats collectifs avec occupation illégale d'un terrain (bidonvilles, squatts, ...);
- Les habitats précaires collectifs illégaux
 - o devraient être provisoires,

¹ <https://www.gouvernement.fr/risques/risques-naturels>

² L'article R562-3 du Code de l'Environnement mentionne dans les plans de prévention des risques naturels, « une note de présentation indiquant le secteur géographique concerné, la nature des phénomènes naturels pris en compte et leurs conséquences possibles »

- présentent une extrême variabilité temporelle et spatiale et sont donc difficilement intégrables dans un schéma de planification,
- L'organisation locale de la prise en charge des personnes occupant ces habitats est très variable d'un département à l'autre et difficilement systématisable, et repose pour une part importante sur des professionnels et/ou des bénévoles relevant de nombreux acteurs (institutionnels, associatifs, SAMU Social, PASS, SIAO...) et à différentes échelles territoriales, tous ces facteurs rendant complexe la coordination des moyens et des actions portés par les divers intervenants ;
- Le cas des habitats précaires collectifs illégaux, la terminologie de restriction d'activités n'est pas adaptée et qu'il conviendra de lui substituer la notion de protection des populations ;
- Le déplacement, pour leur protection, des individus les plus vulnérables est difficile du fait,
 - de situations personnelles et administratives variables,
 - de considérants sociaux (vis-à-vis des autorités), économiques (sécurité des biens) et culturels ;

Le Haut Conseil de la Santé Publique recommande de :

1. Créer les groupes de travail compétents en vue :
 - a. de caractériser les niveaux de dangers et d'expositions permettant de définir des valeurs limites, valeurs guides et valeurs de référence, en fonction des structures considérées (bidonvilles, squats,...), des populations concernées et de leur vulnérabilité,
 - b. de définir les méthodes *ad hoc*, notamment de caractérisation des expositions, de repérage et de hiérarchisation (indice de criticité) des situations à risque et de leur localisation,
 - c. de décrire le schéma des organisations actuelles de la prise en charge des populations vivant dans des habitats précaires en fonction des départements ;
2. Permettre le repérage de l'intensité de l'aléa météorologique pour les sites connus d'habitats précaires collectifs illégaux, identifiés sur un dispositif validé comme la plateforme numérique « Résorption-bidonvilles³ [7]», et positionnés sur une cartographie géo-climatique préalablement réalisée à l'échelle infra-départementale, et dont les éléments régulièrement mis-à-jour seront librement accessibles ;
3. Désigner un référent canicule au sein de et par l'autorité administrative locale compétente (commune, intercommunalité...), ou au sein de et par toute autre structure chargée d'une mission de service public, afin d'assurer la coordination du recensement et la cotation du

³ <https://resorption-bidonvilles.beta.gouv.fr/>

niveau de risque des sites connus de ces habitats, du fait de leur localisation géographique et de leurs caractéristiques répertoriées.

4. Sur la base de la transmission de ces informations, les communes et/ou structures intercommunales doivent, directement ou par des structures chargées d'une mission de service public
 - a. Procéder, en amont des épisodes caniculaires, à l'évaluation collective du risque canicule du fait des caractéristiques observées desdits habitats ;

Les résultats de l'évaluation seront formalisés dans la plate-forme « Résorption-bidonvilles », conduisant à la définition et à l'actualisation régulière des mesures de prévention (accès à l'eau, accès à des zones protégées, ...) ;
 - b. Prévoir la protection des populations et la sécurisation de leurs biens en cas de dépassement du niveau maximal d'aléa hydrométéorologique envisagé dans la recommandation 1, ;
 - c. Actualiser cette évaluation dès le déclenchement du niveau de vigilance « orange » ;
5. Garantir l'information des intervenants du champ social et de la santé en contact avec les populations vivant dans ces habitats (et en particulier le SAMU Social, le Centre 115, les maraudes citoyennes, les dispensaires médico-sociaux, les centres hospitaliers accueillant une Permanence d'Accès aux Soins de Santé PASS, ...) par la remontée de l'évaluation a priori du risque canicule des sites repérés et référencés sur la plate-forme « résorption-bidonvilles » ;
6. Permettre que l'ensemble des intervenants locaux dans le champ social et de la santé, qui sont en contact avec les populations vivant dans ces habitats précaires ayant connaissance des risques et des vulnérabilités individuelles à une exposition à des niveaux élevés de chaleur, puissent relayer les mesures à prendre en cas de canicule, y compris la nécessité de se mettre à l'abri ;
7. Préparer, au niveau des administrations concernées et avec le concours des structures chargées d'une mission de service public, les modalités d'activation de protection des populations et des lieux d'accueil adaptés, ainsi que des modalités de transfert de ces populations ;
8. Faire valider par le référent canicule visé au point 3, sous la responsabilité et en coordination avec les autorités compétentes de l'état, la validité des informations concernant les sites concernés ;
9. Fournir au Préfet les éléments lui permettant d'accompagner la mise en œuvre de la protection des populations concernées lors du déclenchement du niveau de vigilance rouge, sur la base de la remontée des informations disponibles auprès des acteurs précités ;

10. Réaliser une analyse d'impacts à l'échelle territoriale après chaque épisode de niveau de vigilance « rouge », sur la base des retours d'expérience incluant l'ensemble des acteurs impliqués.

Ces recommandations, élaborées sur la base des connaissances disponibles à la date de publication de cet avis, peuvent évoluer en fonction de l'actualisation des connaissances et des données épidémiologiques.

La Commission spécialisée des risques liés à l'environnement a tenu séance le 10 décembre 2021 et a procédé à un vote par voie électronique entre le 16 et le 22 décembre 2021 : 14 membres qualifiés sur 21 membres qualifiés ont participé au vote, aucun conflit d'intérêt ; le texte a été approuvé par 14 votants, 0 abstention, 0 vote contre.

Références

1. HCSP. Recommandations sanitaires associées aux index UV [Internet]. Rapport de l'HCSP. Paris: Haut Conseil de la Santé Publique; 2019 mai [cité 13 déc 2021]. Disponible sur: <https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=723>
2. HCSP. Recommandations sanitaires associées aux index UV (complément) [Internet]. Rapport de l'HCSP. Paris: Haut Conseil de la Santé Publique; 2020 mai [cité 13 déc 2021]. Disponible sur: <https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=887>
3. Haut Conseil de la santé publique. Avis du 28 avril 2020 relatif à la fiche d'aide à la décision « Fermeture des écoles primaires » en vigilance canicule rouge [Internet]. Rapport de l'HCSP. Paris: Haut Conseil de la Santé Publique; 2020 avr [cité 2 déc 2021]. Disponible sur: <https://www.hcsp.fr/explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=844>
4. Haut Conseil de la santé publique. Avis du 5 juillet 2021 relatif à la gestion des nouvelles situations d'exposition aux épisodes de canicule extrême - recommandations générales [Internet]. Rapport de l'HCSP. Paris: Haut Conseil de la Santé Publique; 2021 juill [cité 2 déc 2021]. Disponible sur: <https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1085>
5. Risques naturels [Internet]. Gouvernement.fr. [cité 2 déc 2021]. Disponible sur: <https://www.gouvernement.fr/risques/risques-naturels>
6. Article R562-3 - Code de l'environnement - Légifrance [Internet]. [cité 2 déc 2021]. Disponible sur: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000038743810/
7. Résorption Bidonvilles [Internet]. [cité 2 déc 2021]. Disponible sur: <https://resorption-bidonvilles.beta.gouv.fr/>

Liste des Annexes :

- Annexe 1 – Saisine de la Direction générale de la santé en date du 1^{er} avril 2020
- Annexe 2 – Composition du groupe de travail

Annexe 1 – Saisine de la Direction générale de la santé en date du 1^{er} avril 2020



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SANTÉ
Sous-direction Veille et Sécurité Sanitaire
Bureau Préparation aux Crises
Delphine Colle
Cheffe de bureau
Tél. 01 40 56 55 71
delphine.colle@santec.gouv.fr

Paris, le - 1^{er} AVR. 2020

N° D/ 20-07141

Le Directeur général de la santé

A

Monsieur le Président du Haut
Conseil de la Santé Publique

OBJET : Saisine du Haut Conseil de la Santé Publique (HCSP) relative à la formulation de recommandations facilitant la gestion des nouvelles situations d'exposition aux épisodes de canicule extrême.

L'année 2019 a été marquée par deux épisodes remarquables de canicule, l'un par sa précocité et sa concomitance avec une période d'activités professionnelles et d'exams scolaires, l'autre par son étendue géographique sur la quasi-totalité de la France métropolitaine.

Les températures mesurées durant ces deux épisodes se situent bien au-dessus des valeurs habituellement relevées, et ont battu de nombreux records absolus tous mois confondus.

Des températures supérieures à 40°C ont également été observées de façon inédite dans plusieurs villes du nord de la France

Ce contexte a conduit à l'**activation, pour la première fois** depuis la mise en œuvre du Plan national canicule, **du niveau de vigilance météorologique rouge.**

Ces épisodes de canicule ont eu des impacts sanitaires sur l'ensemble des populations exposées, des personnes les plus âgées aux plus jeunes : si les personnes de plus de 75 restent les plus impactées (974 des 1462 décès), les tranches d'âges 15-44 ans et 65-74 ont aussi été significativement touchées.

Par ailleurs, de nouvelles situations d'exposition ont été rencontrées, concernant notamment les enfants scolarisés, les populations participant à des manifestations sportives, festives ou culturelles, courantes en période estivale, les populations devant emprunter les transports en commun non climatisés, les populations des bidonvilles.

Or, dans un contexte de changement climatique avéré, les épisodes de canicule seront désormais plus fréquents, plus intenses et plus précoces.

Il convient donc d'anticiper les situations à venir, notamment en adaptant et renforçant les outils existants.

14 AVENUE DUQUESNE – 75350 PARIS 07 SP
TÉL. 01 40 56 60 00 - WWW.SOCIAL-SANTE.GOUV.FR

Dans ce cadre, le plan national canicule va évoluer vers un plan national de gestion des vagues de chaleur, intégrant de nouvelles mesures de gestion.

En complément, je souhaite que le HCSP puisse fournir des éléments concrets d'aide à la prise de décision dès lors que les pouvoirs publics envisagent de prendre une mesure de restriction d'activités en cas de survenue d'une vigilance météorologique rouge.

Il s'agit en première instance de définir des critères objectivables (exemples : température maximale dans les locaux, utilisation de préfabriqués, absence de dispositifs occultants, ventilation des locaux, etc.), éventuellement mesurables, permettant d'envisager des mesures de restriction d'activité, et notamment :

1. concernant les enfants scolarisés ou pris en charge dans des accueils collectifs de mineurs : fermeture des classes, absence d'accueil, report des examens ;
2. concernant les participants à des grandes manifestations sportives ou culturelles : report ou annulation de la manifestation ;
3. concernant les travailleurs : arrêt des chantiers, notamment du bâtiment, et des travaux publics.

A défaut, les conditions du maintien de ces activités seront précisées.

Ces éléments d'aide à la décision sont destinés en première intention aux maires et préfets.

En complément, d'autres critères objectivables pourraient être fournis aux différents responsables concernés (organisateur de manifestation sportive ou culturelle, gestionnaire d'établissement, employeur, etc.). En effet, ceux-ci peuvent également prendre de leur propre initiative des mesures d'adaptation pour les manifestations ou les établissements dont ils ont la responsabilité. Leur mettre à disposition des critères leur permettant d'apprécier la situation pourrait les aider dans leur prise de décision.

Enfin, des recommandations spécifiques pour les acteurs en charge des populations vivant dans des bidonvilles seront formulées, compte tenu des conditions et habitudes de vie de celles-ci.

Les données bibliographiques indispensables à la conduite de vos travaux vous seront fournies par mes services et seront mises à votre disposition pour le 1er septembre 2020 au plus tard, afin que vous puissiez me rendre les éléments demandés pour le 1er mars 2021.

Pour autant, et considérant les difficultés rencontrées l'an passé, je souhaite que vous puissiez me donner votre avis sur la fiche nationale d'aide à la décision ci-jointe, et relative à la fermeture d'un établissement scolaire du premier degré pour le 15 avril 2020.

Mes services se tiennent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Jérôme SALOMON



Annexe 2 – Composition du groupe de travail

Laurent Madec, HCSP – CSRE (Président)

Patrick Brochard, HCSP – CSRE (Rapporteur)

Eric Billaud, HCSP – CSMIME

Florence Bodeau-Livinec, HCSP – Groupe de travail permanent politique de santé de l'enfant

Dominique Bonnet-Zamponi, HCSP – CS3SP

Frédérique Claudot, HCSP – CS3SP

Alice Desbiolles, Institut National du Cancer

Philippe Hartemann, HCSP – CSRE

Jean-Noël Jouzel, HCSP – CSRE

Béatrice Lamboy, Santé publique France

Yves Lévi, HCSP – CSRE

Nicolas Roche, HCSP – CSRE

Jean-Louis San Marco, Faculté de médecine de Marseille

Jean-François Toussaint, Institut de Recherche bioMédicale et d'Epidémiologie du Sport

France Wallet, Service des Etudes Médicales EDF

Secrétariat général du HCSP

Roberte Manigat

Soizic Urban-Boudjelab

Avis produit par la

Le 22 décembre 2021

Haut Conseil de la santé publique

14 avenue Duquesne

75350 Paris 07 SP

www.hcsp.fr