

# Aspects stratégiques de la gestion des urgences nucléaires et radiologiques

par B. Ahier\*

Toute situation d'urgence exige que les organisations compétentes prennent des mesures efficaces en temps voulu, non seulement afin d'en atténuer les incidences sur la population, les infrastructures et l'environnement, mais aussi de contribuer à rétablir autant que possible une activité sociale et économique normale dans les zones touchées. Pour assurer une gestion efficace en fonction du temps disponible (voir Figure 1), il est donc impératif d'élaborer, d'actualiser et d'appliquer des plans et des mesures opportunes bien avant que survienne toute situation d'urgence. Tous ces dispositifs doivent comprendre des éléments et des ressources appropriés de protection civile, d'intervention et d'aide pour faire face aux menaces connues, identifier et regrouper les partenaires visés et intégrer les contacts internationaux à informer. Bien gérer des situations d'urgence complexes qui peuvent entraîner tout un éventail de conséquences et faire appel à de multiples organisations, autant locales que nationales et internationales, requiert aussi de prévoir une infinité de décisions à prendre, une bonne connaissance des interactions entre les diverses organisations d'intervention et un modèle de coordination.

L'expérience acquise dans la gestion des situations d'urgence a montré que l'intégration de ces facteurs dans les mesures de préparation et d'intervention en cas d'urgence devrait se fonder sur une approche stratégique directrice. Les interventions d'urgence forment un processus dynamique qui évolue dans le temps à partir d'un événement à peine documenté jusqu'à une situation qui pourrait receler une mine impressionnante de renseignements. C'est dans un tel contexte que les organisations d'intervention d'urgence doivent être en mesure de répondre de façon efficace et opportune en tout temps pendant la gestion de l'urgence. Leur travail sera facilité par un cadre englobant plusieurs disciplines qui soutiendront le processus décisionnel.

Afin de contribuer aux travaux dans ce domaine, le Groupe de travail sur les urgences nucléaires (WPNEM) du Comité de protection radiologique et de santé publique (CRPPH) de l'AEN a examiné son expérience collective afin d'en tirer les thèmes-clés qui pourraient former une stratégie en vue d'améliorer le processus décisionnel pour mieux gérer les situations d'urgence. L'examen portait surtout sur la série d'Exercices internationaux d'urgence nucléaire (INEX) de l'AEN et sur les enseignements à tirer des programmes nationaux de gestion d'urgence. En outre, l'expérience acquise au cours de l'exercice INEX-3, en 2005-2006, a montré que la gestion des conséquences à long terme et la transition vers le retour à la normale restaient un défi particulièrement épineux. Dans ces conditions, le WPNEM s'est aussi attaché à élaborer des stratégies de contre-mesures afin de traiter les incidences à long terme d'une situation d'urgence.

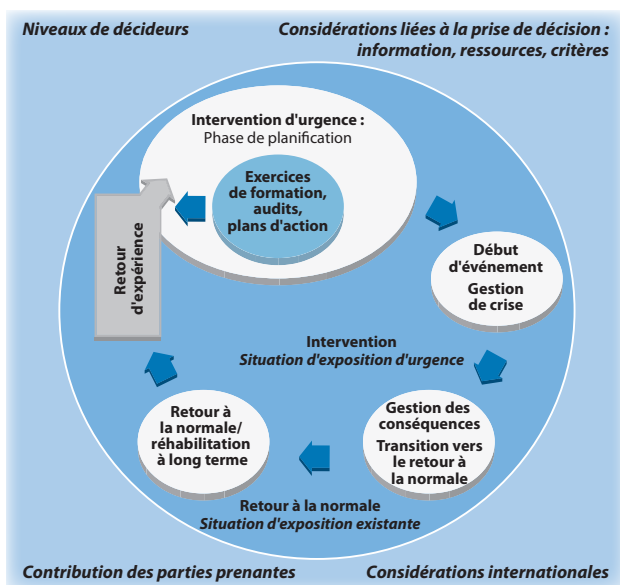
Comme le processus décisionnel est au cœur de la gestion d'urgence, le WPNEM a mis au point un cadre stratégique dont les autorités nationales de protection civile doivent tenir compte lorsqu'elles établissent ou améliorent les processus décisionnels et qu'elles développent ou mettent en œuvre des stratégies de protection. Les résultats sont présentés dans un rapport sur les aspects stratégiques de la gestion des urgences nucléaires et radiologiques (*Strategic Aspects of Nuclear and Radiological Emergency Management*), qui permet de mieux comprendre le processus décisionnel et en décrit le principe stratégique comme partie intégrale de la gestion d'urgence. Une telle orientation stratégique appliquée au stade des préparatifs d'intervention améliorera la gestion de situations critiques complexes auxquelles participent de nombreuses organisations et parties prenantes aussi bien à l'échelle locale, que nationale et internationale.

Figure 1: Tableau chronologique de gestion par phase d'urgence

Préparation	Intervention				Retour à la normale
	Phase initiale		Phase intermédiaire		Phase postérieure
Phase de planification	Événement/lancement de l'intervention	Gestion de crise	Gestion des incidences	Transition vers le retour à la normale (y compris la planification afférente)	Retour à la normale/réhabilitation à long terme
	Situation d'exposition d'urgence				Situation d'exposition existante

\* M. Brian Ahier ([brian.ahier@oecd.org](mailto:brian.ahier@oecd.org)) travaille dans la Division de la protection radiologique et de la gestion des déchets radioactifs de l'AEN.

**Figure 2: Aperçu du cycle de gestion des situations d'urgence**



## Une bonne planification : la clé d'un processus décisionnel efficace

En adoptant une approche stratégique face aux décisions à prendre à chaque étape de la structure de gestion d'urgence et entre pays, les instances d'intervention contribuent ainsi à la protection optimale de la santé, de l'environnement et de la société en cas d'urgence. Dans un tel contexte, la première partie du rapport décrit le cadre décisionnel à sept volets principaux, qui sont résumés ci-dessous. Ceux-ci couvrent toutes les phases nécessaires pour gérer la situation d'urgence et permettent d'identifier et de cerner les aspects pertinents dont il faudrait tenir compte en formulant une décision.

### Planifier la prise de décision au sein du cycle de gestion d'urgence

La prise de décision est le pivot de la gestion d'urgence. Toute stratégie liée au processus décisionnel doit être cohérente avec le cycle de gestion d'urgence général d'un plan de protection civile fondée sur l'intervention, le retour à la normale et le retour d'expérience après l'événement (voir Figure 2).

### Étendue des préparatifs

À la suite d'une évaluation globale des menaces et des risques, on élabore des scénarios détaillés plausibles qui tiennent compte de toutes les urgences radiologiques et nucléaires selon leur origine, leur probabilité et l'ampleur de leur impact. Les résultats de ces évaluations fournissent des indices aux planificateurs d'urgence quant au niveau de détail à attribuer à la planification de chaque scénario, soit dans son ensemble ou à ses différentes étapes.

### Structure de la gestion d'urgence et coordination du processus décisionnel

Différentes organisations rattachées à différentes instances joueront un rôle dans le cycle de gestion d'urgence. Un aspect clé de la prise de décision tiendra donc à la coordination des divers processus décisionnels parmi toutes les organisations qui sont

engagées à l'échelle locale, nationale ou internationale. Une bonne coordination des dispositions et des responsabilités de chacune d'entre elles pour se prononcer sur les divers scénarios est donc primordiale entre les instances visées, le but étant de disposer d'approches et de décisions pertinentes qui soient aussi compatibles que pratiques à tous les paliers de l'intervention afin d'assurer la protection optimale de la santé, de l'environnement et de la société.

### Identifier et caractériser les principaux facteurs liés aux décisions

Prévoir, identifier et caractériser aussi bien les principaux facteurs liés à la prise de décision que le calendrier d'intervention d'urgence est d'un intérêt capital pour assurer la réussite dans la planification des situations d'urgence, notamment dans le cas des types et de la durée des décisions probables, ainsi que de leurs caractéristiques, comme les données d'entrée nécessaires pour établir la première base technique de recommandations, les données de sortie et les liens avec les autres partenaires et parties prenantes.

### Coordination des communications

La coordination des décisions est capitale parmi toutes les parties qui sont mêlées aux questions d'intervention autant à l'échelle nationale qu'internationale. Des communications efficaces et une bonne coordination ne pourront que faciliter la compatibilité des décisions.

### Prise de décisions pertinentes et opportunes

Même si l'évaluation des menaces et des risques désigne les types de scénarios qu'il faut assortir d'un plan détaillé, chaque situation d'urgence possède ses propres caractéristiques. Les décisions doivent donc répondre aux caractéristiques de chaque situation spécifique. Les processus qui favorisent la formulation de recommandations propres à chaque situation donnée sont critiques parce que telle ou telle décision applicable à telle ou telle situation d'urgence ne conviendra pas nécessairement à une autre situation tout à fait différente.

### Participation des parties prenantes

Des situations d'urgence complexes réclament la participation d'une grande variété de parties prenantes afin d'en faciliter la gestion efficace. Les planificateurs d'urgence et les décideurs peuvent avoir une influence sur l'efficacité des décisions et sur l'application des stratégies de protection. Toutes les parties prenantes visées, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants, devraient être intégrées dans les mesures de planification correspondantes.

### Gestion des conséquences et transition vers le retour à la normale

En plus d'atténuer les incidences sur la population, les infrastructures et l'environnement, la planification des interventions d'urgence comprend l'objectif ultime de faire en sorte que les zones affectées retrouvent autant que possible leurs activités sociales et économiques normales. Un tel objectif suscitera d'important défis non seulement pour les populations touchées, mais aussi pour les organisa-

tions chargées de la gestion d'urgence et du retour à la normale dans les pays qui sont directement ou indirectement visés par l'événement. Remplir cette mission sera grandement facilité autant par une gestion des conséquences que par une transition vers le retour à la normale, tout aussi efficaces que coordonnées, qui détermineront le contexte, notamment socio-économique, de la reprise des activités à long terme. Les stratégies de gestion qui sont élaborées et mises en œuvre dans le cadre de la protection civile amélioreront le processus décisionnel tout au long de l'intervention d'urgence.

Dans ce contexte, la deuxième partie du rapport sur les aspects stratégiques de la gestion d'urgence décrit le cadre de planification et d'application des stratégies de protection de la gestion d'urgence comme élément de la gestion des conséquences et de la transition vers le retour à la normale, en s'attachant tout particulièrement aux domaines d'intérêt qui ont été identifiés au cours de l'exercice INEX-3. Un aspect crucial de ces dernières phases d'urgence tient au fait que la situation elle-même pourrait se révéler difficile à prévoir d'avance en détail. En effet, bien que les stratégies de protection au tout début de toute situation d'urgence puissent paraître relativement simples à caractériser et à instaurer en fonction d'un scénario donné, les stratégies de protection au cours des phases tardives deviennent de plus en plus difficiles à planifier au stade préparatoire.

C'est pourquoi il est important de planifier les structures et les stratégies pour contrer les conséquences des phases tardives et gérer le retour la normale, plutôt que de se concentrer sur des actions spécifiques. Cela ne veut pas dire que toute planification préliminaire ne soit pas nécessaire pour autant, mais plutôt que les préparatifs d'urgence devraient porter davantage sur la désignation des types de zones d'intervention et d'actions nécessaires que sur des détails spécifiques.

Fondé sur le cadre décisionnel précisé plus haut, le nouveau cadre décrit ci-dessous couvre ces aspects de la gestion des conséquences et la transition vers le retour à la normale qui pourraient être planifiés au mieux à l'avance. Il serait d'ailleurs souhaitable qu'il soit appliqué par les instances nationales de gestion d'urgence en éclairant utilement les arguments qui sous-tendent la planification et l'application des stratégies de protection, notamment pour l'élaboration spécifique des plans, procédures et dispositions nécessaires.

### *Structurer la gestion d'urgence en vue de la gestion des conséquences et du retour à la normale*

Au cours de la phase préparatoire, il est important de désigner, de coordonner et de déterminer les rôles et les responsabilités de chaque unité dans la structure générale de la gestion d'urgence afin de bien gérer les conséquences et d'envisager le retour à la normale. Pour y réussir, il faut établir des partenariats avec des organisations et des instances données afin de planifier et de mettre en œuvre des interventions coordonnées, de développer et d'appliquer des stratégies de protection, ainsi que de coordonner les objectifs et les stratégies portant sur le retour à la

normale, tout en instaurant des stratégies en vue de communications internationales coordonnées qui faciliteraient la prise de décisions compatibles.

### *Traiter la phase de la gestion des conséquences*

Dans le cadre de la protection civile, les organisations responsables devraient évaluer les menaces et les risques afin d'identifier les incidences potentielles et les contre-mesures possibles pour chaque scénario plausible. Des stratégies de protection optimisées en vue de la gestion des conséquences et de la transition vers le retour à la normale devraient être mises au point en consultation avec toutes les parties visées, avant que survienne toute situation d'urgence. En cas d'urgence, les décideurs devraient pouvoir être conseillés à propos de la meilleure marche à suivre à toutes les étapes de la gestion des conséquences et de la transition vers le retour à la normale. Toute contre-mesure devrait être annulée dès qu'elle a atteint son objectif, qu'elle ne s'applique plus ou que l'évolution de la situation exige une approche ou une contre-mesure différente.

### *Gérer la transition vers le retour à la normale*

Il est important d'identifier les questions potentielles à traiter pendant la phase de réhabilitation à long terme qui suit toute situation d'urgence. Pour soutenir cette entreprise, il serait bon d'élaborer un plan-cadre de réhabilitation de base comme mesure de protection civile, comportant des thèmes communs afin de faciliter les activités de reprise et élaborer des solutions détaillées en réponse à une situation d'urgence spécifique, notamment la description des rôles, des responsabilités, des priorités, des calendriers d'intervention et des incidences financières en cause.

### *Mettre au point et actualiser les processus de participation des parties prenantes*

Les planificateurs devraient identifier et faire participer toutes les parties prenantes visées par le plan d'intervention en cas d'urgence afin d'améliorer non seulement l'élaboration et l'application des stratégies de protection pertinentes, mais aussi la transition vers le retour à la normale.

## **Conclusion**

Espérons que les planificateurs d'urgence et les décideurs, après avoir pris connaissance des cadres de travail énoncés dans le rapport, y trouveront des approches compatibles et/ou cohérentes face à la gestion des conséquences et au retour à la normale parmi les niveaux multiples d'organisations et d'instances, nationales et internationales qui interviennent en cas d'urgence. Le rapport *Strategic Aspects of Nuclear and Radiological Emergency Management* est téléchargeable sans frais à partir du site Internet de l'AEN : [www.nea.fr](http://www.nea.fr).

### **Note**

1. Le WPNEM se montre reconnaissant vis-à-vis des trois groupes d'experts qui ont développé différents aspects de ce rapport et remercie les présidents de ces groupes – M. B. Powell (Royaume-Uni), Mme C. McMahon (Irlande), M. F. Ugleveit (Norvège) – ainsi que leurs membres pour leurs contributions.