

Notes techniques

L'EXPERTISE PUBLIQUE ET LA GESTION DE CRISE: APPORTS DE L'INRS ET DE L'IRSN

Accident d'installation chimique ou nucléaire, scandales sanitaires liés aux utilisations de substances dangereuses, phénomènes météorologiques extrêmes, pollution environnementale chimique ou radiologique... Une crise, de surcroît médiatisée, voire accompagnée de rumeurs, conduit les pouvoirs publics à solliciter l'expertise des organismes spécialisés. Cet article, quatrième et dernier d'une série co-rédigée par l'INRS et l'IRSN, présente les atouts des deux organismes, leurs préoccupations communes ainsi que leurs enjeux spécifiques dans le domaine de la gestion de crise.

SYLVIE SUPERVIL
IRSN, Pôle
Radioprotection
Crise

STÉPHANE VAXELAIRE
INRS, Unité de
communication
externe

La crise peut être définie comme une situation exceptionnelle – perturbation, instabilité ou désordre grave affectant une organisation, un système – qui dépasse les capacités habituelles de réponse de ce système, qui évolue dans le temps et n'est pas limitée dans l'espace. La situation de crise est associée à une période de déstabilisation et d'urgence. Dans le domaine de la gestion des risques, la survenue d'une crise implique de nombreux acteurs dont, en premier lieu, l'industriel ou l'exploitant concerné et ses salariés, les pouvoirs publics et les autorités compétentes, mais aussi d'autres parties prenantes telles que la population, les médias et les réseaux sociaux. Dans ce contexte, le système français de gestion des risques a prévu une place pour l'expertise d'appui scientifique et technique, notamment celle issue des organismes publics tels que l'INRS et l'IRSN¹. Les experts mobilisés travaillent à éclairer l'ensemble des parties prenantes, sur la base des connaissances et des informations relatives à la crise dont ils disposent, voire à leur apporter conseil et soutien.

Ainsi, l'INRS et l'IRSN sont amenés, en qualité d'experts publics, à intervenir en cas de crise dans les domaines qui les concernent: protection des salariés contre tous les risques pour l'INRS, contre les risques nucléaires et radiologiques pour l'IRSN (travailleurs, population, patients). Avec quelques différences. D'une part, dans le cadre juridique qui fonde cette mission: aucun texte réglementaire ne précise le rôle de l'INRS en cas de crise, alors qu'un décret et un article du Code de la santé publique² confient à l'IRSN une mission d'expertise et d'appui

après des pouvoirs publics, en situation de crise radiologique ou nucléaire. D'autre part, dans leurs modalités d'intervention: l'INRS n'est pas amené à intervenir sur le terrain, contrairement à l'IRSN. Dans le domaine de l'appui technique en cas de crise, l'INRS et l'IRSN partagent néanmoins plusieurs caractéristiques essentielles:

- l'étendue des domaines d'action dans lesquels intervenir;
- la diversité des métiers et des compétences à mettre en œuvre;
- la pluralité de l'expertise à fournir;
- la capacité à soutenir des actions dans la durée le cas échéant;
- la disponibilité et l'ouverture vis-à-vis des différentes parties prenantes.

Les deux organismes ont également des préoccupations communes. Les diverses situations de crise survenues au cours des dernières années ont montré la plus-value pour l'ensemble du système d'un positionnement en tant que source d'information scientifique et technique indépendante et de référence pour l'ensemble des acteurs (dont les pouvoirs publics et le public). À court et moyen terme, l'expérience montre également que les efforts doivent porter sur la formation d'experts et d'équipes susceptibles d'intervenir en crise ainsi que sur leur préparation aux missions de gestion de crise et de porte-parole vers l'externe (cours dédiés, exercices, etc.).

En outre, quel que soit le type de crise, y compris dans le cas de rumeur ou de crise médiatique sans fondement technique, chacun des deux organismes est susceptible d'être amené, en tant qu'expert public des risques, à transmettre au public,

de manière pédagogique, des informations sur la situation et à mettre en perspective les risques sur la base des connaissances scientifiques et techniques qu'il a acquises ou dont il dispose (du fait de ses recherches, de son expertise, de ses retours d'expérience...). En parallèle, l'INRS comme l'IRSN peuvent être amenés à fournir des recommandations aux pouvoirs publics. Conformément à leur position, les deux organismes publics produisent une expertise indépendante de celle de l'industriel ou de l'exploitant, responsable et compétent lui aussi dans son domaine (à l'étranger, l'industriel parle parfois en qualité d'expert). Ces différences peuvent également créer du flou, de la contradiction dans les informations diffusées en situation de crise et conforter la perception « subjective » du risque par le public au détriment du risque objectif.

L'INRS, pour une intégration dans les dispositifs nationaux de gestion de crise

Si le rôle de l'INRS en cas de crise n'est précisé par aucun texte réglementaire, ses statuts lui confèrent une mission précise: « *Contribuer sur le plan technique et par tous les moyens appropriés à l'amélioration de la sécurité et de l'hygiène du travail, ainsi qu'à la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.* » Ainsi, et très logiquement, bien que la mission de l'INRS soit focalisée sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, des représentants de l'Institut sont, du fait de leur expertise, sollicités dans la gestion de certaines crises.

En France, les sujets de santé et sécurité au travail sont encore peu partagés par l'opinion publique, au regard des sujets de santé publique ou d'environnement. Lorsque la presse généraliste s'empare de la santé au travail, il s'agit souvent de catastrophes, du type « AZF »³ par exemple. Ainsi, lors de la récente crise fortement médiatisée due aux vagues de suicides survenues dans des entreprises françaises, les experts de l'INRS en risques psychosociaux ont été confrontés à d'importants pics de sollicitations. Ce type d'événement exige la mise à disposition d'une expertise spécialisée et impartiale, scientifiquement validée et reconnue, de la problématique (Cf. Encadré 1). Mais cela nécessite également d'avoir la capacité à expliquer de façon pédagogique et compréhensible par tout un chacun comment ces connaissances peuvent être transférées sur le terrain par des actions de formation, d'information, d'assistance...

Cependant, si « le scandale de l'amiante »⁴ a provoqué une évolution de certaines perceptions (on dit souvent qu'il y a un avant et un après « amiante ») en projetant la santé au travail dans la sphère politique et sociale, l'on ne peut pas encore parler de « culture de prévention »

ENCADRÉ 1

GESTION DE CRISE: LES ATOUTS DE L'INRS

- La diversité des compétences et des métiers disponibles (ingénierie, toxicologie, ergonomie, médecine...) lui permet de couvrir l'ensemble des risques professionnels.
- Les ressources pluridisciplinaires de l'Institut sont adaptées au vaste champ d'intervention des acteurs en prévention (services de santé au travail, services prévention des Carsat en région) et des entreprises qui cotisent au régime général de la Sécurité sociale (dirigeants, fonctionnels de sécurité, salariés et leurs représentants [CHSCT, DP]).
- La capacité d'intervenir depuis la connaissance des dangers en amont (toxicologie, métrologie de polluants par exemple) à la proposition de solutions de prévention sur le terrain.
- Les structures et la disponibilité pour assister et accompagner les pouvoirs publics (légionnelles, plan pandémie grippale, Ebola...) en tant que centre de ressources.
- Le lancement régulier d'alertes nationales (limites d'efficacité de certains équipements de protection, désinfection UV des piscines...), le plus souvent hors contexte de crise.

au niveau des décideurs, telle qu'elle peut exister dans certains pays nordiques qui se sont emparés de cette problématique depuis plusieurs années. Finalement, si la crédibilité et la légitimité de l'Institut comme ressource technique dans certaines crises sont reconnues, il reste essentiel de continuer à prendre en compte et à anticiper les évolutions du travail, de la société, de la démographie... L'enjeu pour l'Institut est d'être, plus encore, intégré comme référent en santé et sécurité au travail dans les dispositifs nationaux (pandémie, canicule...).

Améliorer la communication de crise, c'est aujourd'hui pour l'INRS mieux informer « en direct » ou « en temps réel » et être plus en mesure de faire face à une rumeur infondée, éventuellement de la désamorcer. Dans cette optique, l'INRS renforce son utilisation des nouvelles technologies et des nouveaux médias. Des experts sont régulièrement formés (*media training*) pour mieux répondre aux demandes de la presse. L'Institut envisage en plus de former des





© Grégoire Maisonneuve/IRSN

Au centre technique de crise de l'IRSN, activé à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi au Japon, discussion autour d'une vue aérienne de la centrale.

porte-parole généralistes en s'appuyant sur ses départements d'assistance technique, médicale ou juridique, de réaliser des exercices de simulation de crise, tout en évaluant régulièrement le dispositif mis en place.

Une position d'expert reconnue à plusieurs titres pour l'IRSN

Le décret n°2002-254 du 22 février 2002 confie à l'IRSN une mission d'expertise et d'appui technique en situation de crise nucléaire auprès des autorités et des pouvoirs publics (Cf. Encadré 2). Le rôle de l'IRSN en situation d'urgence ou post-accident nucléaire est ainsi précisé par des textes réglementaires et des directives gouvernementales: il consiste notamment à proposer aux autorités de sûreté concernées des mesures d'ordre technique,

sanitaire ou médical propres à assurer la protection des populations et de l'environnement ainsi qu'à rétablir la sécurité des installations. Il conseille les autorités de sûreté et les ministères. Ces missions font l'objet de conventions et de protocoles particuliers avec ces différentes entités. L'IRSN centralise les résultats des mesures d'analyse faites dans l'environnement et coopère avec Météo-France. La cellule mobile de l'IRSN est présente directement sur le terrain pour coordonner les plans de mesure de la radioactivité dans la zone impactée et organiser la remontée des résultats vers son centre de crise, ainsi que pour donner des informations pédagogiques et appuyer les autorités locales. Le potentiel opérationnel de l'IRSN repose sur une capacité de mobilisation permanente et sur le déploiement rapide de compétences et de moyens. Les situations à couvrir sont celles issues d'événements impliquant des activités nucléaires ou l'utilisation de sources de rayonnements ionisants, événements réels ou encore au stade d'une menace, pouvant affecter des installations⁵ (en particulier les installations nucléaires de base [INB], les installations nucléaires de base secrètes [INBS], voire les transports) ou plus directement des personnes (y compris dans le domaine médical) en France comme à l'étranger. L'implication de l'IRSN permet d'engager rapidement un diagnostic et un pronostic d'évolution de la situation pour anticiper les conséquences attendues à court terme sur les personnes potentiellement exposées, d'évaluer en urgence les doses reçues par une ou plusieurs personnes, de proposer une stratégie thérapeutique éventuelle, ou encore de lever le doute quant à la gravité d'une contamination environnementale pouvant créer un effet de « psychose » dans la population.

ENCADRÉ 2

L'IRSN, UN RÔLE ACTIF DANS L'ORGANISATION NATIONALE DE CRISE

L'IRSN a participé à l'élaboration du Plan national de réponse à un accident nucléaire ou radiologique majeur, présenté par le gouvernement en février 2014. Ce plan, réalisé sous l'égide du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, complète les dispositifs existants en cas d'accident nucléaire afin de mieux prendre en compte certaines hypothèses qui nécessiteraient une réponse forte et coordonnée

de l'État au niveau national. Il vise également à renforcer la sécurité de la population en cas d'accident grave survenant hors de nos frontières et répond à l'éventualité d'accidents de transport de matières radioactives, y compris en mer. Fondé sur un ensemble de situations accidentelles de référence, le plan aborde les différents volets de la conduite de crise. Ce plan positionne l'Institut en qualité

d'expert public des risques nucléaires et radiologiques auprès des pouvoirs publics. Il est ainsi représenté au sein de la Cellule interministérielle de crise (CIC) dans la fonction d'anticipation de la cellule Situation et dans la cellule Décision sur demande du président de la CIC. L'IRSN participe également à l'information du public, y compris par sa participation à la cellule communication de la CIC.

Le retour d'expériences des diverses situations de crise survenues au cours des dernières années (le rejet accidentel d'uranium de l'usine Socatri⁶ en juillet 2008, la pollution accidentelle au tritium à Saint-Maur-des-Fossés en novembre 2010), jusqu'à celle récente de la centrale nucléaire de Fukushima-Daiichi (Japon) le 11 mars 2011, a permis à l'IRSN de faire évoluer son positionnement et son organisation pour :

- optimiser en interne les modalités générales de mobilisation des équipes en cas de crise, poursuivre le développement et le maintien de la capacité d'expertise, et mieux intégrer les compétences techniques en assurant une plus grande transversalité des actions;
- porter aux niveaux national et international l'expérience de l'IRSN afin de faire évoluer la doctrine de gestion de crise nucléaire ou radiologique;
- répondre aux besoins de l'organisation nationale de crise en tant qu'appui de l'ensemble des pouvoirs publics, devenir une source d'information de référence scientifique et technique pour le public et renforcer la formation des parties prenantes dans le cadre de la préparation aux situations de crise.

Le rôle de l'IRSN dans la communication vers le public constitue un enjeu fort et complexe, notamment lorsque la crise concerne des situations impliquant des conséquences dont le risque n'est pas avéré ou peu quantifiable. En l'absence de certitudes scientifiques, les informations transmises sont souvent perçues sous le coup de l'émotion plutôt que de la raison. C'est pourquoi l'IRSN s'efforce d'avoir une approche pédagogique et vulgarisée des éléments constitutifs du risque lié à la situation.

Ainsi, l'IRSN veille à maintenir dans la durée ses capacités et ses qualités opérationnelles (formation, organisation, mobilisation) et développe des méthodes et des outils dédiés à l'expertise en situation de crise, par exemple, dans le cadre du diagnostic et du pronostic d'une situation, dans le recueil de données à distance et leur mise à disposition, l'entretien des moyens mobiles d'intervention, le cas échéant en association avec d'autres partenaires de l'organisation nationale de crise (comme le ministère de l'Intérieur, Météo-France, etc.). L'IRSN poursuit également l'effort de formation interne des équipiers de crise (formations dédiées, exercices, etc.). Il participe aux exercices de crise nationaux ou à portée internationale et contribue à la doctrine dans le domaine ainsi qu'à l'harmonisation des pratiques, à travers la participation à des travaux, des formations et l'élaboration de guides ou de documents réglementaires, y compris dans le champ de la malveillance. Il constitue un acteur important dans l'appui apporté à l'Agence internationale de l'énergie ato-

mique (AIEA), organisation internationale sous l'égide de l'ONU.

Finalement, la question des moyens à consacrer à une activité et à une organisation non mobilisées au quotidien, ainsi celle que de la transversalité dans les différents métiers et domaines de l'IRSN (sûreté, sécurité, environnement, protection de l'homme,

POUR EN SAVOIR +

Voir également les trois précédents articles corédigés par l'INRS et l'IRSN, téléchargeables sur www.hst.fr :

- **Rôle et missions de la personne compétente en radioprotection (PCR) – Accès aux données dosimétriques**, *HST*, n°235, avril-mai-juin 2014, pp. 44-51.
 - **Recours à la sous-traitance: l'expérience de l'IRSN et de l'INRS**, *HST*, n°236, juillet-août-septembre 2014, pp. 44-48.
 - **Enjeux éthiques et sanitaires de la perception des risques: retours d'expérience**, *HST*, n°237, octobre-novembre-décembre 2014, pp. 62-67.
-

expertise et intervention sur le terrain) constituent deux préoccupations clés pour l'Institut. Ces deux aspects demandent en effet une réelle volonté d'action sur le long cours, au plus haut niveau de l'Institut mais également de la part des équipes opérationnelles, avec un esprit d'équipe et une forte mobilisation, au-delà des activités quotidiennes et des missions premières de chacun.

Le retour d'expériences acquis ces dernières années montre que l'organisation de gestion de crise française, très centralisée, nécessite aussi l'intervention d'experts des domaines concernés. L'INRS et l'IRSN font partie intégrante de ce paysage d'expertise national et se doivent de rester vigilants pour être en capacité de répondre à ce type de sollicitation dans l'urgence. Il va de soi que ces organismes ne sauraient apporter de réponse pertinente aux questions posées sans, d'une part, pouvoir y consacrer un niveau de ressources suffisant, d'autre part, mener les activités de R&D qui concourent à la réalisation de leurs missions réglementaires et/ou d'intérêt public (méthodes, instruments, codes de calcul, bases de données) dans le contexte d'une demande sociétale de plus en plus exigeante. ●

1. Institut national de radioprotection et de sûreté nucléaire.
2. Décret n° 2002-254 du 22 février 2002 révisé, relatif à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et article R1333-80 du Code de la santé publique.
3. L'explosion d'un stock de nitrate d'ammonium dans l'usine AZF de Toulouse, le 21 septembre 2001, avait provoqué la mort d'une trentaine de personnes et en avait blessé plus de 2 500.
4. Prise de conscience en France, dans les années 1990, de la dangerosité des fibres d'amiante et de l'exposition d'un nombre important de travailleurs à un risque cancérigène important.
5. Sauf les actes malveillants avec utilisation d'armes.
6. Située sur le site nucléaire du Tricastin dans la région Rhône-Alpes.