

Colmater les failles

Roz D. Lasker

pour planifier des secours d'urgence, il faut s'adjoindre le public

Les planificateurs qui cherchent à atténuer les conséquences d'actes de terrorisme radiologique, notamment d'attentats terroristes qui viseraient des infrastructures nucléaires, sont nettement désavantagés. Le public, objet de leurs préoccupations et centre de leurs efforts d'éducation et de communication, n'est pas directement associé aux stratégies et plans qu'ils élaborent.

Sans cette voix, savons-nous réellement ce qui importe aux gens dans ce type de situation et ce qu'on peut faire pour résoudre les problèmes qu'ils rencontreraient ? Concevons-nous pleinement le rôle que le public peut jouer dans les activités de secours et de redressement ? Des études et l'expérience récente de catastrophes survenues aux États-Unis montrent, tragiquement, que ce n'est pas le cas.

Les enseignements de l'étude Redefining Readiness

En 2003, le Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health a mené une étude qui avait pour but de répondre à la question suivante : « La participation du public à la préparation des secours d'urgence est-elle satisfaisante ou est-elle limitée et passive, ce qui devrait nous préoccuper ? » L'étude *Redefining Readiness* donnait pour la première fois aux Américains la possibilité de dire comment ils gèreraient deux types d'attentat terroriste, dont l'explosion d'une « bombe sale » (engin à dispersion de radioactivité). Plutôt que de demander aux gens de réfléchir de façon abstraite ou de donner leur avis sur des plans et des stratégies, on a utilisé des situations précises et réelles dans lesquelles ils seraient amenés à avoir vent de la situation d'urgence et à recevoir des instructions.

On a étudié, notamment, la façon dont les gens réagiraient si on leur demandait de rester à l'intérieur d'un bâtiment autre que leur domicile si une bombe sale explosait à un

kilomètre et demi d'où ils se trouvaient et qu'un nuage radioactif se dirigeait vers eux. L'étude a montré que les plans élaborés pour faire face à ce type d'urgence radiologique ne fonctionneraient *pas* car les gens ne réagiraient pas comme prévu. Seules 59% des personnes interrogées resteraient à l'intérieur du bâtiment aussi longtemps qu'on le leur demanderait.

Pourquoi ? Contrairement à une idée reçue, on a constaté que l'hésitation des gens à suivre les instructions n'était due ni à l'ignorance, ni à l'indocilité, ni à la panique. La plupart, au contraire, ont justifié leur comportement par des raisons solides et rationnelles. Autrement dit, le problème tenait aux plans, *pas* aux gens.

L'un des principaux problèmes des plans actuels de secours en cas de bombe sale est que l'on a peu fait pour créer les conditions qui permettent aux gens de se protéger en s'abritant sur place.

Dans une telle situation, de nombreuses personnes seront probablement loin de chez elles ou séparées de leur famille, au travail, à l'école ou en courses. L'étude a montré que des millions d'Américains ne respecteraient l'instruction de rester à l'intérieur du bâtiment que s'ils sont assurés qu'eux-mêmes et leurs familles se trouvent dans des endroits préparés à l'avance à les prendre en charge durant la crise. Malheureusement, très peu d'endroits, aux États-Unis, ont été préparés pour servir d'abri en cas de besoin et encore moins possèdent les équipements qui rassureraient effectivement les gens.

Les enseignements de l'ouragan Katrina

En 2004, l'étude *Redefining Readiness* avait prédit qu'un grand nombre de personnes souffriraient et mourraient inutilement si les stratégies d'intervention ignoraient les problèmes qu'éprouveraient les gens lorsqu'une catastrophe frapperait. Moins d'un an plus tard, à la

Nouvelle-Orléans, l'ouragan Katrina a confirmé cette prédiction.

Voyez ce qui s'est produit à la Nouvelle-Orléans. Tous les habitants ont reçu l'ordre d'évacuer la ville, mais beaucoup n'ont pas pu le faire car ils n'avaient pas de moyen de transport, n'avaient pas d'argent pour acheter de l'essence et se loger, ou avaient une mobilité réduite ou de graves problèmes de santé. Pas mal d'entre eux sont morts. Ceux qui ont cherché refuge au stade du Super Dome ont vécu dans des conditions atroces, qui ont aggravé leur détresse psychologique et physique. Nombre de ceux qui ont fini par être évacués ont été séparés de leur famille ou de leurs amis, ce qui les a privés du soutien humain dont les gens ont besoin pour faire face aux situations de crise.

Si les problèmes que les gens rencontrent lors d'une évacuation avaient été cernés et résolus à l'avance, l'issue aurait été toute différente. On aurait pu mobiliser les bus scolaires (restés à rouiller dans l'eau) et les avions militaires (arrivés après les faits) avant le passage de l'ouragan pour évacuer les handicapés et les personnes sans voiture. On aurait pu distribuer à l'avance, aux pauvres, des cartes bancaires utilisables en cas de catastrophe. On aurait pu préparer des abris qui auraient effectivement protégé les gens. On aurait pu concevoir les plans d'évacuation de façon à maintenir les familles et les réseaux sociaux réunis.

Une carence fondamentale dans la préparation aux situations d'urgence

L'étude *Redefining Readiness* et l'expérience de l'ouragan Katrina font apparaître, dans la préparation aux situations d'urgence, une carence fondamentale : les planificateurs conçoivent des instructions sans chercher à savoir si elles sont applicables et si elles offrent à certains groupes de personnes la meilleure protection.

Actuellement, ce résultat est pratiquement inévitable parce que pour nous préparer aux situations d'urgence, les planificateurs doivent lire dans les pensées. Sans l'avis direct du public, ils ne peuvent connaître les obstacles et les risques qui empêchent certains groupes de se protéger, ni savoir quoi faire pour y remédier. Sans ces informations, ils finissent par concevoir des instructions qui, souvent, ne sont ni applicables, ni sûres.

Un nouveau type de collaboration avec le public

Que faire pour remédier à cette situation ? Il faut, d'une part, changer de *mentalité*. Le public n'est pas seulement l'objet à protéger ; c'est aussi une source précieuse et

pertinente d'informations qu'il faut utiliser pour préparer la collectivité aux situations d'urgence. Les membres de la collectivité sont les seuls à savoir vraiment ce qui les attendrait dans ce type de situation. Sans ce savoir, on ne peut planifier correctement.



L'ouragan Katrina, en 2005, a suscité une prise de conscience des services de secours américains, car les préparatifs n'étaient manifestement pas suffisants. De nombreuses personnes n'ont pas pu donner suite à la consigne d'évacuation et se sont retrouvées bloquées, sans accès à des services élémentaires.

Ici, la Garde nationale des États-Unis participe à l'offre de secours après le passage de l'ouragan en distribuant des sacs de glace (Dauphin Island, Alabama).

Photo: www.army.mil

Il faut, ensuite, changer de *procédure*. Le public doit pouvoir réfléchir à l'avance aux situations d'urgence et utiliser ses connaissances pour faciliter la préparation collective. Il doit également, pour mettre au point et appliquer des mesures, pouvoir travailler avec d'autres personnes et organisations membres de la collectivité.

Participation de la collectivité

Aux fins des démonstrations locales de *Redefining Readiness*, quatre collectivités différentes ont mis au point, ensemble et avec le Centre, une procédure de participation publique comprenant trois étapes :

- ◆ discussions en petits groupes avec les gens qui vivent et travaillent dans chacune des collectivités ;
- ◆ réunions interactives plus importantes avec autant de membres que possible de chaque collectivité ;
- ◆ formation d'équipes d'action composées de membres de la collectivité, d'experts et de représentants d'organismes publics et privés.

Les discussions en petits groupes avaient pour but 1) de consulter le public sur ce que la collectivité doit faire pour protéger le plus grand nombre possible de gens dans certains types de situation d'urgence, et 2) de permettre au public de mieux faire face à ces situations en lui donnant la possibilité d'y réfléchir à l'avance.

Pour ce faire, on a procédé de manière très différente des discussions et réunions publiques traditionnelles. Au lieu de demander aux gens de réfléchir de façon abstraite aux situations d'urgence ou de contribuer à des plans ou à des stratégies déjà élaborés par des experts, on a utilisé des scénarios précis et réalistes qui leur ont permis de réfléchir à ces situations dans un cadre de référence familier.

Pour chaque scénario, on a commencé par étudier les problèmes particuliers que les participants rencontreraient en tentant de se protéger. Le groupe a ensuite étudié les mesures que ses membres et la collectivité pourraient prendre pour résoudre les problèmes recensés.

Chaque discussion n'a réuni que dix personnes, mais elle a associé, globalement, un grand nombre d'individus. Sur les quatre sites, près de 2 000 personnes ont participé à plus de 200 discussions. La comparaison avec les données de recensement montre que ces personnes étaient représentatives de leur collectivité.

Pour que les participants puissent exprimer ce qui les préoccupait vraiment, on a adopté un mode de discussion informel, tout problème ou tout point soulevé étant examiné sans qu'il soit porté de jugement sur ce qui était dit. On a également veillé à ce que les participants et

l'ensemble de la collectivité disposent d'un compte rendu complet et précis des discussions. Ces conclusions sont maintenant partagées non seulement avec les participants, mais aussi avec le reste de la collectivité.

Ce que le public peut nous apprendre

L'un des scénarios envisageait les problèmes que les gens rencontreraient s'ils tentaient de se protéger eux-mêmes en s'abritant sur place suite à l'explosion d'une bombe sale. Le débat a remis en question certaines hypothèses d'experts concernant le public, mis en évidence tout un ensemble de problèmes graves et imprévus que les gens rencontrent lorsqu'ils tentent de s'abriter sur place, et montré comment des individus et des groupes peuvent faire de l'abri sur place une solution de protection plus sûre et plus applicable.

L'une des hypothèses remises en question concerne la « radiophobie », peur des rayonnements irrationnelle, disproportionnée par rapport aux risques réels que court la santé et qui fait oublier d'autres dangers, plus familiers. Observée chez les militaires dans les années 40 et 50, cette radiophobie sera, selon de nombreux planificateurs, très fréquente chez les civils en cas d'attentat radiologique, contribuant grandement aux dommages psychologiques et aux perturbations sociales causés par l'attentat.

En cas d'explosion d'une bombe sale, cependant, on voit que pour le public, les rayonnements ne sont ni le seul risque, ni même le plus important. Les discussions en petits groupes montrent que les gens veulent éviter de s'exposer à la poussière et aux rayonnements extérieurs, et qu'ils craignent que ces derniers pénètrent, par le système de ventilation, des fenêtres brisées ou des portes ouvertes, le bâtiment dans lequel ils se trouvent. Or, à l'intérieur de ce bâtiment, d'autres risques peuvent contraindre les gens à sortir et à s'exposer aux rayonnements :

- ◆ le fait de ne pas avoir avec eux de quoi traiter leurs maladies chroniques ;
- ◆ le fait de ne pas avoir à manger et à boire, et de ne pas disposer de toilettes ou d'un endroit pour dormir ;
- ◆ une chaleur ou un froid excessifs ;
- ◆ l'absence de substances auxquelles ils sont accoutumés (caféine, nicotine ou alcool) ;
- ◆ la promiscuité ;
- ◆ la compagnie de personnes indisciplinées ou violentes.

Bien que s'estimant en sûreté à l'intérieur du bâtiment, de nombreuses personnes se sentiraient obligées de sortir, s'exposant aux rayonnements, pour ne pas mettre en danger des personnes qui dépendent d'elles (enfants, parents handicapés) ou des animaux domestiques. D'autres, redoutant un cambriolage ou ne pouvant se présenter à leur travail parce qu'elles ont trouvé refuge

dans un bâtiment, se sentiraient obligées de sortir pour ne pas perdre leur maison, leurs biens ou leur emploi.

Dans ce type de situation, bien entendu, les gens se heurtent à de graves problèmes. Or, actuellement, beaucoup ne voient pas comment se protéger eux-mêmes et les personnes, animaux et objets qui leur sont chers. Cela tient au fait que la stratégie – l’abri sur place – qui a été conçue pour les protéger des rayonnements les expose, eux et leurs proches, à d’autres dangers graves que l’on ne percevait pas auparavant.

Les discussions ont révélé qu’actuellement, aux États-Unis, ce qu’on demande aux gens de faire est en grande partie inutile, voire contre-productif. Par exemple :

◆ On demande aux Américains de stocker chez eux trois jours d’aliments et d’eau, et la plupart y conservent également leurs médicaments. Or, en cas d’explosion de bombe sale, nombreux sont ceux qui devront s’abriter dans un bâtiment *autre* que leur domicile ; ils n’auront donc pas accès aux aliments, à l’eau et aux médicaments qu’ils stockent chez eux.

◆ On demande aux gens de définir un endroit où les membres de la famille puissent se réunir en cas d’urgence. Or, en cas d’explosion d’une bombe sale, le fait de rejoindre cet endroit risque de mettre ces personnes en danger si elles doivent, pour y parvenir, traverser la zone contaminée.

◆ On demande aux chefs de chantier et de service de désigner des personnes qui seront responsables en cas de situation d’urgence. Or, comme ces personnes feront également partie de la collectivité touchée, certaines iront prendre soin de leurs enfants ou d’autres proches. En l’absence d’informations essentielles concernant le bâtiment, comme c’est souvent le cas, personne d’autre ne saura où se trouvent les choses ni quoi faire.

◆ On demande, enfin, aux responsables de recenser des « salles sûres » où les gens puissent aller se protéger de substances toxiques présentes à l’extérieur. Or, ces salles aveugles sont souvent trop petites pour accueillir toutes les personnes à abriter (dont le nombre sera, dans les magasins et les bâtiments publics, nettement supérieur à celui des employés). Certaines n’offrent pas assez d’espace pour se déplacer ou pour s’allonger. D’autres, encore, ne permettent pas de communiquer, de s’approvisionner ou d’aller aux toilettes. De telles salles non seulement ne répondront pas aux besoins des gens, mais elles risquent de les rendre indisciplinés ou violents.

Les discussions ont montré que la stratégie de l’abri sur place n’est actuellement, pour de nombreuses personnes, ni sûre ni applicable. Pourtant, après avoir recensé les problèmes auxquels ils seraient confrontés, les participants ont réfléchi à la façon de les résoudre. Collectivement, leurs suggestions ont démontré que l’on *peut* faire de l’abri sur place une stratégie de protection applicable par

la plupart des gens – une stratégie qui les protège sans mettre en danger ni les personnes et les animaux qui leur sont chers et ne sont pas avec eux, ni leur patrimoine ou leur emploi. La solution tient à de nombreuses personnes et organisations, *pas* qu’aux pouvoirs publics. La compréhension et les idées issues des discussions leur fourniront, pour faire leurs premiers pas, une précieuse feuille de route.

Une relation plus équilibrée avec le public

Les planificateurs qui élaborent des stratégies de lutte contre les actes de terrorisme radiologique peuvent accroître leur efficacité en nouant avec le public une relation plus équilibrée. Face à de tels actes, la principale préoccupation des gens est de se protéger eux-mêmes ainsi que les personnes, les animaux et les objets qui leur sont chers.

Les spécialistes du terrorisme radiologique peuvent aider le public en décrivant la façon dont les gens peuvent, dans différentes situations, se protéger contre l’un des risques auxquels ils seraient exposés dans une telle situation : les rayonnements. Dans le cas, par exemple, d’une dispersion de substances radioactives par différents moyens, quelle est la meilleure chose à faire pour les gens qui sont à l’extérieur, à l’intérieur et dans certains types d’endroit ?

Muni de cette information, le public pourra, à son tour, aider les spécialistes et les planificateurs en décrivant les obstacles et les risques qu’il rencontrerait en tentant de suivre ces instructions et en recensant les mesures que lui-même et d’autres pourraient prendre pour résoudre ces problèmes. Les sites de démonstration Redefining Readiness apprennent à associer le public de cette façon.

En donnant au public la possibilité de réfléchir à l’avance aux situations d’urgence et de mettre à profit ses propres capacités de résolution des problèmes, ce processus aide les collectivités à faire face aux actes de terrorisme radiologique et à d’autres situations d’urgence. En aidant le public, les spécialistes et les représentants d’organismes publics et privés à combiner leurs connaissances et leurs moyens, il aide les collectivités à créer des conditions qui permettent au plus grand nombre de se protéger en cas d’urgence. En créant ces conditions, il facilite l’élaboration de plans de préparation dans lesquels les gens puissent avoir confiance.

Roz D. Lasker (rlasker@nyam.org) dirige le Center for the Advancement of Collaborative Strategies in Health et la Division de la santé publique de l’Académie de médecine de New York.

Pour tout renseignement sur l’étude Redefining Readiness, voir : www.cacsh.org