

Paris, le

10 MARS 2000

Ministère de l'intérieur

Ministère de l'économie, des finances
et de l'industrie
Secrétariat d'Etat à l'industrie

Ministère de l'aménagement du
Territoire et de l'environnement

Direction de la défense et de la sécurité civiles

Direction de la sûreté des installations nucléaires

Ministère de l'emploi et de
la solidarité
Secrétariat d'Etat à la santé
et à l'action sociale

Secrétariat général du Comité
interministériel de la sécurité nucléaire

Direction générale de la santé

OBJET : Révision des plans particuliers d'intervention relatifs aux installations nucléaires de base.

P.J. Document du secrétariat d'Etat à la santé (DGS) fixant les niveaux d'intervention.
Guide pratique pour la gestion de la crise nucléaire et l'élaboration des PPI.

Constituant l'un des plans d'urgence créés par la loi relative à l'organisation de la sécurité civile du 22 juillet 1987, le plan particulier d'intervention (PPI) est la réponse externe des installations publiques à un risque déterminé. Pour le plan particulier d'intervention relatif aux installations nucléaires de base, les réflexions menées depuis plusieurs années par la direction de la défense et de la sécurité civiles (DDSC), en concertation avec les autres administrations et partenaires concernés ainsi que le retour d'expérience des exercices nationaux, nous conduisent à vous demander une révision complète des PPI actuellement en vigueur autour de ces installations. Tel est l'objet de la présente circulaire qui abordera successivement les trois points suivants :

- ⇒ les nouveaux fondements du PPI nucléaire.
- ⇒ les rôles respectifs des différentes instances nationales impliquées dans une crise nucléaire.
- ⇒ les dispositions administratives qui devront accompagner cette refonte.

1. LES NOUVEAUX FONDEMENTS DU PPI

Les modifications que propose cette nouvelle circulaire ont pour unique objectif d'améliorer l'efficacité de votre PPI. Elles s'efforcent de fournir une réponse adéquate aux spécificités d'une crise nucléaire que sont l'absence, pendant les toutes premières heures, d'une expertise au niveau local autre que celle de l'exploitant, une très forte pression médiatique et une empreinte géographique éventuellement importante.

1.1. Les modifications de fond : au nombre de quatre, elles sont essentiellement le résultat des travaux de réflexion menés au niveau national.

- Les niveaux du PPI et le lien considéré comme automatique entre le PPI et le plan d'urgence interne (PUI) de l'exploitant sont supprimés. En fait, il n'y a déclenchement du PPI que lorsqu'il a lieu d'intervenir pour protéger les populations. En effet, le déclenchement du PUI par l'exploitant ne signifie pas nécessairement l'existence d'un risque radiologique, ce dernier peut être amené à prendre cette décision pour faire face à un sinistre classique, à un accident de personne ou même à un incident affectant la partie nucléaire de l'installation sans risque de rejet. En revanche, une crise médiatique de grande ampleur est très probable et les services préfectoraux doivent se préparer à y faire face.
- La gestion d'une crise nucléaire déborde largement du seul cadre du PPI : en effet, même si le PPI n'est pas déclenché car aucune intervention vis-à-vis des populations n'est nécessaire, une cellule spécifique de crise doit être mise en place à la préfecture aussitôt que l'alerte a été donnée par l'exploitant. Au cours de cette phase de vigilance, vous pouvez avoir à prendre un certain nombre de décisions qui doivent être préparées avec la même rigueur que les mesures du PPI et figurer dans le même document. Tel est le cas de la communication par exemple. Il importe que la préfecture soit en mesure de faire paraître très vite un premier communiqué quitte à ce qu'il ne comporte à ce stade que des éléments factuels.
- La phase réflexe : jusqu'à présent, les PPI s'appliquant aux centrales nucléaires étaient calibrés sur l'accident majeur caractéristique de ces installations, dont les rejets significatifs à l'extérieur n'apparaissent qu'au terme de 24 heures ou plus. Il convient désormais de prendre également en compte des situations accidentelles à cinétique rapide mais aux conséquences minimales par rapport au scénario d'accident majeur. Dans ces situations préalablement répertoriées, devra être mis en oeuvre un ensemble prédéterminé et conservatoire de mesures visant à informer et protéger la population contre une menace de rejet rapide. C'est le déclenchement du PPI en mode réflexe. La mise en place d'une phase réflexe se justifie pour quelques situations identifiées sur les réacteurs d'EDF, et plus couramment pour les autres installations nucléaires. La nécessité d'un déclenchement immédiat du PPI vous sera signalée par l'exploitant sur la base de critères caractéristiques qu'il aura préalablement établis sous le contrôle de l'Autorité de sûreté.

- La prise en compte de niveaux d'intervention : pour chacune des interventions (mise à l'abri, évacuation et prise d'iode stable), la direction générale de la santé a défini une dose unique d'exposition aux rayonnements ionisants, en lieu et place les anciennes fourchettes de valeurs considérées comme source d'incertitude dans la prise de décision. Ces niveaux (cf annexe 4) sont destinés à guider la mise en place du plan particulier d'intervention; toutefois, au moment de la décision en situation réelle, d'autres éléments liés au contexte de l'accident devraient utilement être pris en compte.

1.2 les modifications dans l'élaboration et le contenu : d'ordre pratique, elles résultent essentiellement du retour d'expérience des exercices et s'attachent à répondre aux caractéristiques d'une crise nucléaire que sont la pression médiatique, la place à donner aux élus, la nécessité d'une capacité réelle d'alerte des populations et une ampleur interdépartementale, voire internationale.

- La mise en place d'un dispositif fiable d'alerte d'urgence des populations : vous avez vous même souvent appelé notre attention sur l'insuffisance des moyens disponibles en matière d'alerte d'urgence des populations autour des installations nucléaires.

Pour remédier à cet état de fait, deux textes réglementaires sont sur le point de paraître. Modifiant et complétant le décret 88-822 du 6 mai 1988, ils visent à préciser la nature et la portée des obligations pesant sur l'exploitant dans ce domaine. Dès leur parution, vous pourrez entamer les négociations avec les exploitants sur une base juridique consolidée.

- Le réaménagement des responsabilités des différents postes de commandement: sans bouleverser l'organisation habituelle constituée d'un Poste de Commandement Fixe (PCF) et d'un Poste de Commandement Opérationnel (PCO), le nouveau PPI devra infléchir leurs fonctions traditionnelles pour répondre aux particularités de ce type de crise : place des élus et importance des médias. D'une manière générale, votre représentant au PCO est chargé de faire appliquer sur le terrain vos décisions mais il a aussi une fonction essentielle de gestion de la pression médiatique sur le terrain et de relation permanente avec les élus.

- ✓ Le PCF, centre de décision unique situé le plus souvent à la préfecture, est placé, comme pour les autres plans, sous votre responsabilité de directeur des opérations de secours. Il est en relation permanente avec les autorités nationales qui, sans pouvoir se substituer à vous, vous conseillent sur les mesures à prendre. Il vous appartient, en fonction de vos besoins et des moyens dont vous disposez, de définir sa composition et son organisation.

Il importe que soit également désigné un porte-parole auprès de vous, d'un niveau hiérarchique suffisant, afin d'informer les médias, notamment par des interviews et des points de presse, de vos décisions. La présence d'un tel porte-parole, proche du chef du PCF, permet au directeur des opérations de secours d'assumer, sans solution de continuité, ses responsabilités.

Au cas où vous décideriez de déléguer votre responsabilité de directeur des opérations de secours à un autre membre du corps préfectoral, vous devrez informer formellement les différents services de cette désignation.

- ✓ Sous la responsabilité du membre du corps préfectoral que vous aurez désigné pour garantir la légitimité interministérielle du commandant des opérations de secours (COS), le PCO regroupe notamment, toutes les équipes d'intervention qui sont sur les lieux et deux cellules dont l'importance est stratégique : la cellule «presse de proximité» et la cellule «élus». La gestion de ces dernières est confiée à votre représentant qui communiquera vos décisions et vous transmettra les informations et comptes-rendus en provenance du terrain.

- L'interdépartementalité : les sites nucléaires sont très souvent aux limites des départements et les rejets peuvent se diriger, selon le vent, vers le ou les département(s) voisin(s). Vous serez alors amené à élaborer le plan avec les services du ou des département(s) limitrophe(s), et le PPI prendra la forme d'un arrêté conjoint. Nous ajoutons que la zone de défense est appelée à jouer un rôle

important en cas de crise grave, puisque c'est à cet échelon que pourra s'effectuer la coopération civilo-militaire et que pourra s'engager un premier niveau d'expertise. A ce titre, celle-ci doit également être associée aux travaux de rédaction du plan. Pour les départements frontaliers, des conventions spécifiques, négociées sous l'égide du secrétariat général du comité interministériel de la sécurité nucléaire (SG CISN), doivent prévoir les modalités de gestion de la crise en relation avec le pays voisin.

- Le rôle des élus : il s'agit là d'un des principaux enseignements des exercices. Nous vous demandons d'associer les maires, titulaires des pouvoirs de police générale et spéciale sur le territoire de leur commune, à vos travaux afin qu'ils s'impliquent dans la préparation de volets communaux complétant le dispositif PPI. Quant au président de la commission locale d'information (CLI), une place particulière peut lui être réservée, en tant que relais d'information auprès des populations.

Nous vous rappelons par ailleurs le complément indispensable au PPI que constitue la convention locale d'information réciproque qui doit établir avec précision les conditions dans lesquelles l'exploitant doit, en cas d'incident ou d'accident, assurer votre information.

Enfin, à chaque site, correspond un plan particulier : les PPI ne sauraient être standards. Au delà de l'étude de danger propre à chaque site, la topographie, la répartition de l'habitat, la démographie voire la climatologie locale, les moyens dont vous disposez réellement dimensionnent le PPI.

Bien qu'il soit un instrument de terrain, le PPI nucléaire suppose l'implication de structures nationales aussi bien lors de l'élaboration du plan que lors de la survenue d'une crise.

2. LE ROLE DES ACTEURS NATIONAUX

L'absence d'expertise circonstanciée et immédiatement disponible au niveau local et l'ampleur attendue d'une crise nucléaire imposent le recours à l'échelon central. Le rôle de ces correspondants nationaux est différent selon que l'on se trouve en situation normale ou en situation de crise.

2.1 Le rôle des correspondants nationaux dans la phase de préparation

L'autorité préfectorale a besoin d'une expertise technique dès l'élaboration du PPI. En effet, si le PPI est une réponse à un risque, ce risque doit, au préalable, être évalué sous deux angles :

- en termes d'estimation des rejets accidentels possibles et de leurs conséquences à l'extérieur du site, c'est à l'autorité de sûreté de vous fournir les éléments utiles, après analyse par son appui technique, l'institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), des documents de sûreté fournis par l'exploitant ;
- en termes de protection sanitaire, c'est au ministère de la santé (DGS) et à son appui technique, l'office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) qu'il appartient de se prononcer sur ce point en fonction des conséquences estimées et des niveaux d'intervention qu'elle a fixés.

A côté de ces conseils techniques, vous pourrez également solliciter auprès du ministère de l'intérieur (DDSC) le concours de la mission nationale d'appui à la gestion du risque nucléaire (MARN). Au sein de la sous-direction de la prévention et de la protection des populations (SDPPP), celle-ci est chargée de participer à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des exercices nucléaires et, partant, à la révision des PPI.

2.2 Le rôle des correspondants nationaux en situation de crise

Il est dans les missions des autorités chargées de la sûreté et de la radioprotection de vous apporter leur concours en situation de crise, en termes d'expertise sur l'accident, sur ses conséquences et sur les mesures de protection sanitaire à envisager. En tout état de cause, il

convient de prévoir un délai d'environ deux heures, correspondant à la mise en place des équipes de crise et à l'analyse des premières informations, pour bénéficier de ces concours. En effet, les décisions que vous aurez à prendre ne doivent pas se fonder sur les seules indications de l'exploitant nucléaire, sauf en cas d'extrême urgence ne permettant pas la consultation des autorités nationales (déclenchement du PPI en mode réflexe). Les éléments d'expertise qui vous parviendront sont destinés à vous aider à prendre les décisions adaptées à la situation. Toutefois, en raison de considérations d'un autre ordre, liées notamment à la mise en oeuvre pratique de mesures d'intervention ou à un contexte local particulier, vous avez toujours la possibilité de décider d'actions différentes de celles qui découlent strictement de l'avis des autorités nationales. Il vous appartient dans ce cas d'en informer les autorités nationales.

En cas d'événement grave touchant votre département, vous devez en informer immédiatement le centre opérationnel et d'aide à la décision (COAD). A cette occasion, vous pouvez obtenir le concours d'une mission d'appui à la situation de crise (MASC). Pour le risque nucléaire, elle sera constituée de l'équipe de la MARN renforcée des spécialistes nécessaires, spécialistes en communication de la DDSC, médecins, logisticiens et toute autre personne susceptible de vous apporter une aide pour la gestion de ce risque. Elle peut, sur votre demande, se rendre très rapidement sur les lieux.

Bien entendu, le préfet de zone de défense, alerté dès le début de la crise, via le CIRCOSC, au même titre que le COAD, est à même de vous fournir en cas de besoin les concours qu'il peut mobiliser dans le cadre de sa mission de coordination de l'ensemble des moyens de secours publics et privés implantés dans sa zone géographique.

3. DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES

La présente circulaire abroge et remplace les circulaires du 29 décembre 1978 et du 11 janvier 1989 relatives au PPI nucléaire.

Elle est accompagnée d'un guide méthodologique destiné à aider vos services dans l'élaboration du nouveau plan. Ce guide, très complet, ne constitue pas en lui-même une instruction mais s'efforce de reprendre toutes les propositions d'amélioration et les observations qui ont pu être faites sur le terrain et de répondre au mieux aux questions soulevées par une crise nucléaire. Les préconisations qu'il contient devront être adaptées aux réalités du terrain.

Les PPI nucléaires doivent être refondus dans un délai de deux ans à compter de la réception de cette circulaire. Nos services sont à votre disposition pour vous apporter leur concours lors de l'élaboration du plan de votre département. Ce travail doit associer, au-delà des services de votre département, ceux des départements voisins susceptibles d'être touchés par un accident. Il ne peut être mené à bien qu'avec une collaboration étroite de l'exploitant lui-même. Il est souligné, à ce propos, que les modifications introduites par la présente circulaire induisent une adaptation des plans d'urgence interne des exploitants nucléaires qui sera menée en parallèle sous le contrôle de l'autorité de la sûreté nucléaire.

Le projet de PPI est transmis, pour consultation, aux maires des communes concernées et à l'exploitant, en application du décret n° 88-622 du 6 mai 1988. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois pour vous faire parvenir leur avis sur le projet. A défaut d'un avis reçu dans ce délai, vous pouvez arrêter le plan.

Nous ne verrions qu'avantage à ce que les maires des communes susceptibles d'accueillir des populations évacuées de la zone et le président de la CLI soient également consultés sur le projet.

Une fois que vous aurez arrêté le plan, conjointement le cas échéant, avec les préfets des départements voisins, vous le notifierez aux maires des communes concernées. Il sera ensuite diffusé aux services du ou des départements, à la zone de défense, aux administrations centrales (notamment autorité de sûreté et de radioprotection, ministère chargé de la santé (DGS), ministère de l'intérieur (DDSC), SGCISN, Haut commissaire à l'énergie atomique), aux organismes spécialisés mentionnés dans le plan (IPSN, OPRI) et à l'exploitant.

Sa diffusion publique s'accompagnera utilement d'une conférence de presse au cours de laquelle ses principales dispositions seront présentées aux médias locaux. A cet égard, nous vous recommandons de prendre l'attache des exploitants qui envisagent de lancer également une campagne de communication sur le risque nucléaire et les dispositions prises pour l'affronter. Il est en effet nécessaire d'harmoniser et de synchroniser les présentations.

A leur initiative, les maires peuvent organiser des réunions publiques avec la participation des services départementaux et de l'exploitant pour expliquer aux habitants les dispositions qui les concernent. Cette obligation d'information sera d'ailleurs renforcée par la prochaine transposition en droit français de la directive européenne EURATOM 89/618 relative à l'information des populations susceptibles d'être affectées par l'urgence radiologique.

Le PPI, arrêté préfectoral, est opposable aux administrés.

La mise à jour des annexes (cartes et listes d'adresses souvent communs à l'ensemble des plans) est communiquée à tous les destinataires du plan.

Enfin, à l'échelon de votre département, il vous appartient de vérifier périodiquement et, en tout état de cause à chaque modification importante, la faisabilité de la mise en œuvre de ce plan.

Le directeur de la sûreté
des installations nucléaires

Pour le Directeur de la Sûreté
des Installations Nucléaires
Le Directeur Adjoint
P. SAINT RAYMOND

Le directeur de la défense
et de la sécurité civiles

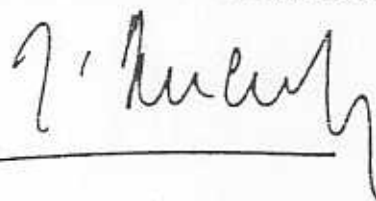

Michel SAPIN

Le directeur général de la santé

Le directeur général


Professeur Lucien ABENHAIM

Le secrétaire général du Comité
Interministériel de la sécurité nucléaire





Direction Générale de la Santé
Sous-direction de la veille sanitaire
Bureau de la radioprotection

Actions de protection des populations en fonction de l'exposition, en cas d'accident nucléaire.

Ce document présente la démarche sanitaire qui doit guider la mise en place d'un plan particulier d'intervention (PPI).

Sont présentés successivement :

- les critères qui orientent le choix des actions de protection des populations à mettre en œuvre, ci-après désignées interventions (ou contre mesures) ;
- la détermination des doses prévisionnelles ;
- les considérations sanitaires à prendre en compte au moment de la prise de décision ;
- les critères de déclenchement de la phase réflexe.

A. Etablissement du PPI

Les interventions à réaliser dépendent du risque d'exposition des populations aux radioéléments. L'exposition sera évaluée par la dose susceptible d'être reçue, appelée ci-dessous dose prévisionnelle. Trois niveaux d'intervention, associés à une dose prévisionnelle calculée, sont retenus :

- la mise à l'abri, si la dose efficace prévisionnelle dépasse 10 mSv ;
- l'évacuation, si la dose efficace prévisionnelle dépasse 50 mSv ;
- l'administration d'iode stable lorsque la dose prévisionnelle à la thyroïde risque de dépasser 100 mSv.

Attention :

- ↳ Pour une mise à l'abri, une durée maximale de tolérance sanitaire de 48 heures doit être prise en compte. Au-delà, soit la situation est maîtrisée et la mise à l'abri est levée (éventuellement de manière progressive), soit il y a décision d'évacuer.
- ↳ Dans tous les cas, ces interventions sont systématiquement accompagnées d'une restriction ou d'une interdiction des activités sportives ou professionnelles de plein air, et de la consommation de l'eau et des aliments produits à l'intérieur du périmètre où s'exercent les interventions.

- ↳ La décision de prise d'iode stable se réfère à la dose à la thyroïde par inhalation, sachant que, pour être utile, cette prise doit être effective autant que possible au plus tard dans les trois heures qui suivent le rejet.

B. Détermination des doses prévisionnelles

1. Les doses prévisionnelles sont celles qui sont supposées reçues (irradiation externe) et engagées (contamination interne) jusqu'à la maîtrise des rejets dans l'environnement. En cas de doute sur la durée des rejets, la durée retenue pour le calcul ne doit pas excéder une semaine.
2. Les doses prévisionnelles s'entendent comme des doses individuelles susceptibles d'être reçues par tous et notamment par les personnes les plus sensibles aux radiations, en particulier les enfants et les femmes enceintes.
3. Le calcul des doses prévisionnelles doit être fondé sur des scénarios réalistes
 - de défaillance de l'installation, en prenant en compte des réactions raisonnables de l'exploitant ;
 - de transfert des radioéléments et d'exposition de la population dans l'hypothèse de la poursuite d'une vie normale, en ne prenant pas en compte les effets correctifs attendus des actions de prévention (mise à l'abri, évacuation...).

C. Phase réflexe

Pour les incidents qui impliquent des rejets importants à court terme entraînant des doses prévisionnelles susceptibles d'atteindre ou de dépasser 10 mSv en dose efficace et/ou 100 mSv en dose à la thyroïde, une phase réflexe doit être prévue. Dans ces conditions, seule une mise à l'abri pourra, dans un premier temps, être réalisée suffisamment rapidement pour réduire les doses reçues par les populations.

Pour définir la phase réflexe, l'exposition à considérer est essentiellement celle due à l'inhalation et à l'irradiation externe à partir du panache et du dépôt.

D. Éléments à prendre en compte au moment de la décision

1. Les niveaux de doses pris en compte pour définir les interventions sont inférieurs aux doses auxquelles un risque sanitaire a été observé. Dès lors, ils autorisent une certaine souplesse pour gérer les actions à mettre en œuvre compte tenu des divers facteurs rencontrés en situation réelle.
2. Dans le cas où les doses prévisionnelles sont inférieures aux seuils mentionnés, les interventions peuvent être mises en œuvre si le contexte s'y prête ou si l'accident provoque une réaction sociale/psychologique pouvant entraîner des comportements incontrôlables de la population.
3. Dans des situations tout à fait particulières, l'autorité administrative pourra décider de mettre en œuvre certaines interventions à partir de valeurs de doses prévisionnelles supérieures aux niveaux recommandés dans ce document. Ceci est parfois nécessaire pour éviter que le préjudice associé à la réalisation de l'intervention ne soit disproportionné par rapport au bénéfice attendu. Les conditions du moment (risque lié à une évacuation dans des conditions climatiques difficiles ...) sont à prendre en compte. Cette considération ne concerne pas la prise d'iode stable.

Références :

- [1] AIEA, 1994, Safety Series n° 109, Intervention Criteria in Nuclear or Radiological Emergency, Vienna.
- AIEA, 1996, Safety Series n° 115, International Basic Standards for Protection against Ionising Radiation and for the Safety of the Radiation Sources, Vienna.
- CIPR, 1992, Principles for Intervention for Protection of the Public in a radiological Emergency, ICRP publication n° 63, Pergamon Press, Oxford.
- OMS, 1993, Strategy for Public Health Action in relation to Nuclear Emergencies: A Report of a WHO Working Group, Solothurn, Switzerland, 15-18 October 1991, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.
- OMS, 1994, Nuclear Power: Accidental Releases: Principles of Public Health Action, WHO Regional Publications, European Series, No.51, WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.