

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)



EXERCICE PPI DU 18 NOVEMBRE 2010

OBSERVATIONS ET CRITIQUES DU CCRR

Introduction

Conformément aux règles standards de validation de toute organisation de crise, l'exercice du 18 novembre 2010 devait avoir pour objectif prioritaire de vérifier la pertinence de la structure officielle du Plan Particulier d'Intervention de Toulon et l'aptitude de sa procédure à remplir efficacement des fonctions conçues pour garantir la protection des populations. Cet objectif primordial est d'autant plus incontournable qu'il constitue l'unique moyen de produire un retour d'expérience sans lequel la réactualisation triennale du PPI, formellement prévue par les textes, serait sans valeur. Depuis 2000, cette réactualisation périodique n'est pourtant intervenue qu'une seule fois, en 2007. Le public attend donc avec intérêt celle, sans doute prochaine, qui doit théoriquement découler des retours d'expériences des 16/10/2007 et 18/11/2010.

Pourtant, on comprend mal que, à chacune de ces deux mises en situations de la structure PPI toulonnaise, la Préfecture du Var ne se soit pas astreint à n'en mobiliser que l'organisation officielle et à en dérouler rigoureusement la procédure, rien que la procédure.

Gestion de la crise par la Cellule préfectorale

La communication et le partage des responsabilités. Le local d'observation du Centre Opérationnel Départemental (COD), pourtant spécifiquement dédié à cet usage par les organisateurs, se révéla assez inconfortable et fréquenté par le seul observateur du CCRR. Jusqu'en fin de matinée du 18, ce dernier n'entendit pas grand chose de ce qui se disait au COD et n'en eut qu'une vue partielle. **Cette regrettable situation explique que le présent compte rendu n'ait pu reposer que sur un nombre limité d'informations, sur des informations embryonnaires ou difficilement interprétables, dont certaines furent consolidées, voire acquises a posteriori.**

Par ailleurs, le comité de coordination PPI 2010 avait décidé de faire de la communication le domaine réservé du Sous-Préfet, au sein du COD. L'inconsistance de l'exercice, révélée par la présente analyse, rendit cette mission quasi sans objet. Toutefois, outre que le Sous-Préfet est normalement prévu par

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)

les textes pour diriger le Poste de Commandement Opérationnel (PCO), avait-on seulement envisagé qu'il pût être contraint d'assumer, seul, la charge de DOS, sans l'appui d'aucune suppléance ?

On peut donc légitimement s'interroger sur le niveau de fiabilité d'une organisation PPI dont les simulations sont précisément là pour montrer que ce niveau est garanti bon en toute circonstance.

Autrement dit :

La procédure PPI n'est-elle pas conçue suffisamment banalisée et suffisamment autoportante pour permettre à un Préfet fraîchement nommé de s'en emparer, sans préparation particulière ? **Le rendez-vous du 18 novembre était l'occasion idéale de s'en assurer.** On rappelle que, le moment venu, ce Préfet ne saurait se décharger sur quiconque de la responsabilité du succès ou de l'échec d'une mission de sauvegarde des populations lui étant dévolue sans partage par la loi.

La gestion procédurale et sanitaire du PPI. Parmi les trois obligations réglementaires suivantes, matérialisant le déclenchement du PPI, transformation de la *Cellule de veille* en COD, ordre d'activer les sirènes d'alerte et ordre donné aux services municipaux de déployer le dispositif de distribution des comprimés d'iode, deux ont été délibérément méconnues, en tout cas largement différées, par le DOS : l'activation des sirènes et le déploiement du dispositif « iode ».

Compte tenu qu'un rejet radioactif gazeux était attendu sous deux heures environ, le déclenchement officiel du PPI à seulement 9h25 contrevenait déjà au caractère réputé lent de la cinétique accidentelle toulonnaise (chapitre III-2-2).

Contre toute logique PPI, le DOS s'avisait ensuite de demander, par téléphone et par radio, à la municipalité toulonnaise de faire évacuer ce qu'on suppose être le Palais des Sports et de faire boucler la zone des 500 mètres, dite de danger. L'évacuation fut déclarée effective vers 10h30. Le but affiché de l'opération était de faire procéder à un confinement déporté des personnels de l'établissement, suivi de leur gestion des comprimés d'iode. **Non seulement on ne connut jamais le lieu géographique du regroupement de la population évacuée, mais cette façon de procéder constitue une entorse manifeste à la procédure PPI et à l'esprit de l'exercice :**

- **La mise en œuvre de toute contre mesure sanitaire, décidée par le DOS, doit être de la responsabilité exclusive de Poste de Commandement des Moyens (PCM) et non de celle de la municipalité ;**

- **L'évacuation du Palais des Sports ne devait pas être vue comme une opération ponctuelle, en marge du PPI, mais bien comme la modélisation à échelle réduite de l'évacuation des quelque 26000 personnes de la zone de danger. Au regard de cette condition, il est difficile d'admettre que ce qui valait pour le modèle aurait également valu pour la « grandeur nature ».**

Le motif invoqué, justifiant cette opération, fut qu'on redoutait à court terme une dose efficace, intégrée, à dominante « iodes », de 10 mSv, dans les rues de la zone de danger. Rappelons que c'est effectivement la prévision d'une contamination « iodes » qui impose l'ingestion prioritaire des comprimés d'iode stable. Mais rappelons également que le seuil réglementaire, prescrivant cette ingestion, n'est passé que très récemment de 100 mSv à 50 mSv.

Aussi, dans une circonstance où le débit de dose « contaminateur » ménage toujours un délai d'intégration plus important qu'on ne croit, convient-il plus que jamais d'attirer l'attention sur ce que les experts en radio toxicologie admettent aujourd'hui dans leur quasi unanimité : *À savoir, que l'ingestion d'iode stable est loin d'être la panacée de la radioprotection thyroïdienne (nocivité établie chez les très jeunes enfants, intolérances, effets secondaires...), que la meilleure et la plus sûre des protections n'est autre qu'un confinement efficace et, surtout, précoce.*

Or, il aura fallu attendre 11h15 pour que retentissent des sirènes d'alerte, seul moyen légal d'ordonner le confinement (1) : soit moins d'une heure avant des rejets concertés dont on était sûr depuis plusieurs heures. À qui était destiné cet ordre tardif ? À la seule population réputée

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)

évacuée ? À l'ensemble de la population de la zone de danger ? Une réponse claire devra être apportée à cette question, de même que précisée la logique qui la sous-tend.

En tentant de faire précéder le confinement d'une évacuation hasardeuse et de lui faire immédiatement succéder distribution et ingestion d'iode, le DOS a donc pris le risque inconsidéré d'une vaste confusion opérationnelle, préjudiciable à l'efficacité de la totalité des contre mesures sanitaires. **Au demeurant, un tel projet appliqué à l'ensemble de la population de la zone de danger serait, sans l'ombre d'un doute, inapplicable.**

En tout état de cause, le DOS n'aurait pas dû ignorer le précepte élémentaire suivant : la mise en œuvre rigoureuse et précoce d'un PPI **préventif par essence** repose, toute entière, sur le respect implicite du seuil de confinement de 5 mSv. Ce n'est pas un hasard si le franchissement, supposé effectif à court terme, de ce seuil a été choisi pour donner le signal du déclenchement du plan : l'application convenable, **par anticipation suffisante**, de l'instruction de confinement dispense généralement de recourir à l'évacuation et à l'ingestion d'iode. Dans tous les cas, on ne saurait faire appel à ces dernières que **graduellement et méthodiquement**.

Au regard des prescriptions habituelles de la radioprotection et des règles élémentaires de la prévention des risques, on relève donc là une faute grave qu'il convient de déplorer. Cette faute semble traduire une méconnaissance manifeste des principes élémentaires et des dispositions officielles de l'organisation de crise.

Par ailleurs, l'observation du fonctionnement de ce COD et la considération de certaines de ses initiatives suscitent plusieurs questions légitimes, comme par exemple :

- Le rôle semble-t-il prépondérant du représentant du DSND, dans le conseil au DOS, était-il conforme à la définition des prérogatives du premier ? Au sein de la cellule « *conseils et évaluation techniques* », on aurait logiquement attendu que ce rôle fût plutôt dévolu au représentant militaire de l'exploitant, assisté du représentant de l'IRSN. En toute rigueur, le DSND aurait dû s'en tenir au rôle de gardien de la doctrine de sûreté **militaire**, car le champ officiel de ses compétences, n'ayant trait qu'à la réglementation, au contrôle, à la délivrance d'autorisations, à la promotion de la prévention accidentelle et à l'information, ne fait nulle part mention de compétences opérationnelles.

- La décision, à partir de 13 heures, de ne faire intervenir les Cellules Mobiles d'Intervention Radiologiques (CMIR) « qu'autour des contours supposés du nuage », et non dessous. Ce nuage aurait-il acquis, sur ordre, des caractéristiques de stabilité remarquables, telles que, à un moment donné, il ne soit plus nécessaire d'en remettre en cause la consistance et des limites figées une bonne fois pour toutes, ni, par conséquent, de continuer à s'assurer du bien fondé et de la localisation des contre mesures sanitaires envisagées ?!

(1) On relève que les sirènes ont été inaudibles dans les quartiers proches de l'hôpital de La Seyne, que leur timbre et leur modulation demeurent ininterprétables par la quasi totalité des populations concernées par le PPI.

L'organisation et le fonctionnement de la cellule préfectorale. De ce point de vue, les progrès ont été indéniables – notamment en termes de signalisation des zones contaminées – et significatifs, par rapport ce qui nous fut donné d'observer en 2007. Notre représentant rapporte que le DOS gérait avec discipline et autorité l'activité des différentes composantes du COD et savait opportunément exploiter les compétences de chacun : consultations ponctuelles et points réguliers

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)

n'intervenaient qu'à son initiative, prévenant ainsi l'anarchie des interventions ayant régné au COD de 2007. Par ailleurs, les éléments parasites, qui s'y trouvaient trois ans plus tôt, avaient disparu.

PCO, PCM : localisation, composition, missions, activités

Constitution et localisation du ou des PC . Conformément aux dispositions explicites du PPI, traitant de la présélection des sites du PCO (chapitre 1-4-5-2), le 18 novembre 2010, vers 8h30, l'observateur du CCRR se rendit au *Centre de Secours et d'Incendie de la commune d'Ollioules*. Les pompiers se déclarèrent non informés de l'événement et orientèrent le visiteur vers la CRS 59, autre site présélectionné au chapitre 1-4-5-1 du PPI, où l'on ne sembla pas davantage au courant de l'exercice. Vers 10h20, l'observateur finit par rejoindre le **Port marchand de Toulon** où on l'informa que **le PCO avait élu domicile**.

Le rappel ci-après des termes du paragraphe II-3-3 du PPI officiel se passerait presque de commentaire.

L'implantation du PCO est déterminée par le Préfet sur proposition du COS, en fonction des conditions météorologiques et des nécessités opérationnelles liées à la typologie de l'accident nucléaire. Le lieu d'implantation du PCO est aussitôt communiqué aux services concernés.

Néanmoins, des emplacements possibles ont été d'ores et déjà présélectionnés, en fonction des situations d'accidents suivantes :

- Première situation : accident à caractère radiologique dont les conséquences ne dépassent pas un rayon de 500 mètres à partir du terme source, le cantonnement de la CRS 59, à l'ouest

- Deuxième situation : accident à caractère radiologique dont les conséquences imposent la mise en place d'un périmètre de sécurité d'un rayon supérieur à 500 mètres à partir du terme source, le centre d'incendie et de secours d'Ollioules, à l'Ouest ;

D'autre part, leur facilité d'accès par les grands axes de circulation traversant l'agglomération toulonnaise, ainsi que les capacités de leurs infrastructures à assurer les moyens nécessaires au bon fonctionnement du PCO ont été déterminantes dans leur sélection.

On laisse le lecteur juge d'apprécier si, pour mettre en œuvre une opération d'évacuation préventive (2), de surcroît sous la pression de l'urgence, le supposé PCO était bien mieux situé en milieu urbain que sur l'un des deux sites présélectionnés, desservis par autoroute et dotés des infrastructures idoines. On le laisse également juge d'apprécier si, *pour pouvoir agir dans les meilleures conditions*, le Port Marchand était tout indiqué pour accueillir un PCO *censé être implanté au plus près de la zone affectée, à l'extérieur du périmètre de danger*, de préférence à la CRS 59... et compte tenu que le caractère préventif de l'évacuation décidée par le DOS ôtait à l'argument « direction du vent » toute justification extra réglementaire.

De fait, il n'y eut pas de PCO parce que de PCO il ne pouvait y avoir. Aux termes du texte officiel, cet organe aurait dû n'être qu'une structure de communication avec la presse et avec les élus, dont le chef – qualificatif abusif, compte tenu qu'il est dépourvu de responsabilité opérationnelle – aurait été un banal correspondant de presse PPI. Le chef du PCM (Poste de Commandement des Moyens) aurait été tenu de l'informer en continu des opérations de prévention et de secours. Sans cellule « liaisons élus » ni « centre de presse de proximité », ce qui fut le cas, il ne pouvait donc y avoir de PCO et, par conséquent, de Sous-Préfet sur les lieux.

Dès lors, en l'absence de ce dernier, on se demande quelle valeur ajoutée pouvait bien apporter au PCM l'intermédiation d'une représentante subalterne de la Préfecture, **non prévue dans cette structure par les textes**. Le chef de ce PCM, un Commandant des Opérations de Secours (COS) rigoureux et professionnel, et elle semblent néanmoins avoir fait montre d'une indéniable synergie opérationnelle... Mais, pour réaliser quoi et avec quels moyens, **en l'absence de deux des missions élémentaires du PCM que sont l'ordre public et l'évacuation des populations ?**

Les moyens du PCM structuré ce jour là – le COS, un sapeur pompier de la DDSIS, un représentant de l'IRSN, un autre du SAMU et un très discret représentant de la DDE – n'avaient manifestement pas

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)

grand chose à voir avec ceux des quatre cellules du PCM standard. Par ailleurs, ces quatre spécialistes n'eurent à considérer qu'une seule opération de terrain, ne relevant pas forcément de leurs compétences : l'action menée par les 3 CMIR placées sous l'autorité du COS.

(2) Il est vrai qu'on avait dessaisi le PCO/PCM de cette responsabilité règlementaire, au profit de la municipalité de Toulon.

Les actions menées par le PCM. Logiquement, on se serait donc attendu à observer, sur le terrain, la matérialisation de l'opération d'évacuation du personnel du supposé Palais des sports, ainsi que de celle du bouclage routier de la zone des 500 mètres ; tout au moins la simulation des dispositions pratiques, correspondantes. Sur ce point, les concepteurs du PPI sont formels : *Le Poste de Commande des Moyens assume la responsabilité d'ensemble des secours d'urgence aux populations, de l'ordre public, de la mise en œuvre des contre mesures décidées par le Préfet, des mesures de radioactivité dans l'environnement et de la gestion des moyens de secours susceptibles d'être appelés pour une crise d'importance. Le PCM regroupe les professionnels que sont les professionnels de terrain (sapeurs pompiers, policiers, gendarmes, personnels de la Direction Départementale de l'Équipement, SAMU, etc...) habitués à travailler ensemble et à coordonner leurs actions pour gérer des événements exceptionnels.*

Sans surprise, hormis les mesures de radioactivité, rien de tout cela ne fut observé.

Pourtant, le bouclage routier, que Madame Platel, la secrétaire du DOS, déclara effectif dès 11h35, soit moins d'une heure après que le DOS l'ait ordonné, a effectivement eu lieu. On aimerait savoir à qui le COD avait confié cette responsabilité.

Apparemment, ce PCM semble s'être surtout préoccupé de ce qui se passait à l'intérieur de la base navale, notamment de l'état des blessés, des modalités de leur décontamination et de leur acheminement sanitaire vers l'Hôpital de Font-Pré, ainsi que, bien entendu, des missions des 3 CMIR.

Il ressort de l'observation que le correspondant privilégié du COS fut, non pas sa hiérarchie de crise, présente au COD, mais l'exploitant de la base navale ; ceci en contravention formelle avec le schéma fonctionnel de la procédure PPI.

Quel que puisse être le professionnalisme reconnu du COS, ce dernier ne s'est pas moins rendu coupable d'une confusion des rôles. Car **l'organisation du secours sanitaire des personnels de l'exploitant reste de la responsabilité exclusive d'un PUI Marine** dont on peut vérifier qu'il est doté d'une structure dédiée à cette fonction, suffisamment équipée en matériel et en compétences.

Au demeurant, des relations croisées, hors COD, entre acteurs de terrain de l'exploitant et acteurs de terrain des services civils, ne peuvent qu'être préjudiciables à l'efficacité globale de la prévention des risques et à celle du secours aux populations.

Quant aux modalités d'intervention des CMIR et au contenu précis de leurs missions, nous devons reconnaître que les choses nous demeurent floues :

Le COS s'auto saisisait-il des cahiers des charges de ces missions ou se contentait-il de relayer ceux du COD, après concertation ? On rappelle que, **en la matière, le COS est tenu d'exécuter les instructions du COD et de lui rendre compte des résultats.**

Enfin, comme en 2007, on se perd en PCA, en PC Sécurité Contamination et autre PCPM, au sein d'un PCM n'ayant de PCM que l'acronyme. Les doctrinaires du PPI de Toulon devront bien un jour se résoudre à une claire mise au point, arbitrant la hiérarchie des rôles et responsabilités, entre le *professionnel standard* et le *professionnel de crise nucléaire* des personnels de la DDSIS, lors de leurs mobilisations réelles et fictives.

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)

Confinements, évacuations

Les témoignages qui nous reviennent ne prêtent guère à équivoque : la mise en œuvre des contremesures sanitaires, préalablement annoncées par les autorités et prévues dans les trois établissements publics que sont le collège Puget, la résidence Missiessy et le Palais des sports, y furent davantage virtuelles encore que lors de l'exercice du 16/10/2007. Cette fois, on les y remplaça carrément par des opérations dites de sensibilisation plus ou moins improvisée, voire par une simple information des intéressés, **au mépris de ce que le comité de pilotage de l'exercice avait promis de mettre en œuvre, notamment l'évacuation du Palais des sports, annoncée à grand renfort de publicité comme étant une première dans la simulation de crise nucléaire toulonnaise.**

Au passage, il est cocasse d'observer que, davantage préoccupés de fournir une logistique efficace à des journalistes qu'à l'opération d'évacuation sanitaire qui aurait dû concerner le collège Puget, les maîtres d'œuvre de l'exercice n'avaient même pas pris la peine de dimensionner correctement le transport utilisé qui resta coincé 20 longues minutes dans une rue Mayol manifestement trop étroite pour son gabarit. Que se serait-il passé en réelle situation d'urgence ? Pour comble, il n'y avait rien de significatif à voir ni à entendre au collège Puget, ce 18 novembre 2010...

En fait d'évacuation du Palais des sports, vers 8h30, on observa la présence de trois véhicules de pompiers de l'Hérault, semblant se demander ce qu'ils faisaient là. S'établirent ensuite quelques relations d'information et de communication plus ou moins formelles, plus ou moins pédagogiques. Mais pas plus confinement, que, a fortiori, évacuation ne furent un seul instant envisagés pour cet établissement, au sempiternel motif « de responsabilité civile », selon les termes de François Pernin (sécurité municipale) et du Major Lagarde.

Tout s'y résuma donc à une information audio, spécifiquement prodiguée au personnel municipal de l'établissement. Une information insistant sur la logistique déployée par la mairie de Toulon, dans le cadre de son Plan Communal de Sauvegarde (PCS), sur ses responsabilités et prérogatives, sur sa chaîne de commandement.

Il est donc parfaitement inutile de s'étendre sur ce volet pourtant essentiel de l'exercice de crise 2010, dont il s'avère que les simulations de confinements (mises à l'abri) et d'évacuations envisagées furent rigoureusement inexistantes.

Conclusion

La lecture de cette analyse ne doit surtout pas laisser le sentiment que le CCRR milite en faveur d'un intégrisme de la chose PPI écrite. L'association a formulé suffisamment de réserves et de critiques, à propos de certaines dispositions officielles des deux versions de ce plan, pour être affranchie d'un tel soupçon. Le CCRR comptait justement sur la simulation convenable d'exercices de crises, pour révéler les carences, voire l'inapplicabilité des dispositions épinglées.

Hélas, personne ne peut aujourd'hui sérieusement soutenir que, en 2007 et en 2010, les mises en scène très libres du PPI de Toulon furent de nature à permettre ce type de validation, pourtant obligatoire pour tout processus de sécurité individuelle ou collective, analogue. Le fait que, en 2010, la logistique mise à disposition du DOS marque un incontestable progrès, par rapport à 2007, notamment en matière de signalisation des zones contaminées, ne change rien à ce constat.

Résultat, le règne de l'improvisation s'installe peu à peu chez décideurs et acteurs de ce PPI, de sorte que, jusqu'à présent, on ne s'est jamais réellement inquiété des questions de conformité au cahier des charges. Si cette situation devait perdurer, il conviendrait de la dénoncer avec la plus grande fermeté.

Collectif pour le Contrôle des Risques Radioactifs (CCRR)

Au plan procédural, par exemple, nous n'avons que l'embarras du choix des questions en suspens, comme :

- La structuration officielle du PCO, dont le O est largement impropre, jamais mise en pratique lors des deux derniers exercices, est-elle réaliste ? Même question pour un PCM dont le surdimensionnement rigide et l'articulation confuse avec les autres éléments du PCO semblent décourager toute modélisation expérimentale ? Faut-il, par ailleurs, remettre en cause une présélection des sites du PCO, systématiquement ignorée des acteurs et organisateurs d'exercices ?

*- Sera-t-on, oui ou non, un jour en mesure de démontrer **concrètement** que le confinement, l'évacuation et la prévention iode, séparés ou combinés, des populations est réalisable avec succès, **selon l'actuelle procédure PPI** ? Si oui, à quand une authentique simulation, fût-elle à échelle réduite ?*

S'agissant des hypothèses fondant le PPI, on peut par exemple s'interroger sur la nécessité de remettre ou non en cause celle *selon laquelle la limite de la zone de danger doit être de 500 mètres, en référence au périmètre isodose «iode» à 100 mSv, au moment ou ce seuil (prescrivant l'ingestion des comprimés d'iode) vient de passer à 50 mSv.*

Au plan fonctionnel, beaucoup de choses du format PPI actuel mériteraient également d'être reconsidérées avec lucidité, comme les compétences à requérir des membres d'un COD dont la procédure officielle n'hésite pas affirmer (paragraphe III-1-2-2-1) que, *en phase de veille, le DOS pourrait être légitimement amené à contester le pronostic de l'exploitant et, donc, à ne pas déclencher le PPI... sur la foi de mesures de rejets radioactifs qui, par définition, ne peuvent avoir eu lieu, dans cette phase !*

Enfin – et c'est peut-être le plus important – un besoin criant de pédagogie des populations exposées au risque s'est fait jour à Toulon, comme jamais auparavant, à l'occasion de cet exercice. La culture du risque nucléaire et de la gestion accidentelle sont une affaire de longue haleine, que les autorités o responsabilité d'inculquer en continu au intéressés, sous quelque forme que ce soit. Il n'est donc plus acceptable que, pour ces populations, le livre PPI se referme avec la clôture d'un exercice de crise, pour n'être rouvert que 3 ans plus tard par de nouveaux acteurs manifestement enclins – ou contraints par l'inertie des choses – à tout reprendre à zéro.

Tout ceci légitime amplement que la Commission d'Information du port militaire de Toulon exige de se voir remettre, **annuellement**, le bilan des mises en conformité du PPI et de toutes les actions corollaires, afférentes à ce plan, à l'instar de la remise du bilan de sûreté par la base marine. Partant, en tant que membre de ladite Commission, le CCRR est fondé à revendiquer un droit de regard **officiel** sur l'intégration réelle de ces mises en conformités et dispositions nouvelles, en particulier, lors des exercices de crise.