

Plus d'une décennie de gestion des urgences nucléaires à l'AEN

B. Ahier *

L'Agence pour l'énergie nucléaire peut se prévaloir d'une longue tradition d'expertise dans le domaine de la politique, de la planification, de la préparation et de la gestion des situations d'urgence nucléaire. Grâce à ses activités dans ce secteur, l'Agence offre à ses pays membres une aide impartiale pour les questions liées à la préparation aux urgences nucléaires, en vue d'exercer une influence positive sur l'amélioration au niveau international des stratégies de préparation et d'intervention en cas de situation d'urgence nucléaire. En 1986, l'accident de Tchernobyl a démontré que les accidents nucléaires pouvaient avoir des conséquences internationales, soulignant ainsi la nécessité d'une coopération internationale et conduisant à des avancées dans les domaines de la communication, de l'échange d'informations et de l'harmonisation des mesures d'intervention entre les pays.

Depuis sa création, le Groupe de travail de l'AEN sur les urgences nucléaires s'attache à accroître l'efficacité de la préparation et de la gestion des urgences nucléaires à l'échelon international. Un des éléments de son programme de travail consiste à explorer et à approfondir de nouveaux concepts et de futures procédures des-

tinées à renforcer la préparation et la gestion nationales et internationales des interventions. La préparation et l'exécution de la série d'Exercices internationaux d'application des plans d'urgence en cas d'accident nucléaire ont été au cœur de cette démarche.

Rôle des exercices

L'efficacité des plans et procédures d'intervention en vigueur en cas d'urgence nucléaire doit être vérifiée et prouvée régulièrement. Dans la plupart des pays, des exercices, manœuvres et essais sont régulièrement effectués aux niveaux local, régional et national. Pour étudier les aspects internationaux des accidents nucléaires, l'AEN a inauguré et instauré une « culture d'exercice » internationale des situations d'urgences nucléaires, dont l'origine remonte à 1993 avec l'exercice de simulation théorique INEX 1, le premier de ce type à être réalisé au niveau international. Cet exercice de simulation a confronté plusieurs organismes nationaux d'intervention en cas d'urgence nucléaire à un scénario d'accident touchant un réacteur hypothétique à proximité de la frontière de deux pays fictifs. Les résultats de cet exercice ont mis en relief la nécessité d'étu-

dier plus à fond les aspects internationaux du problème, d'où l'élaboration de la série INEX 2.

Exécuté entre 1996 et 1999 avec le concours de plus de 30 pays et de quatre organisations internationales, les quatre exercices de la série INEX 2 ont pris comme point de départ des exercices régionaux préprogrammés dans des centrales existantes en Suisse, en Finlande, en Hongrie et au Canada. Les exercices de la série INEX 2 ont impliqué des centres nationaux et internationaux établis d'intervention en cas d'urgence, ainsi que leur matériel, leurs procédures et leur personnel, pour faire face en temps réel à un accident simulé dans un réacteur réel. Il s'agissait non seulement de tester en temps réel les mécanismes de gestion, les procédures et les communications en place en cas d'urgence, mais aussi d'analyser des processus de prise de décisions fondées sur des informations limitées, ainsi que la gestion de l'information du public et des médias.

Un cinquième exercice, INEX 2000, auquel ont participé 55 pays et cinq organisations internationales, a été exécuté en 2001. D'une portée analogue à la série INEX 2, cet exercice a été organisé sous les auspices du Comité interorganisations d'intervention à la

* M. Brian Ahier (brian.abier@oecd.org) travaille dans la Division de la protection radiologique et de la gestion des déchets radioactifs de l'AEN.

suite d'accidents nucléaires. Il a été conçu pour évaluer la mise en œuvre des concepts et des enseignements tirés de la série INEX 2, notamment l'évaluation des nouvelles stratégies de gestion et de surveillance fondées sur Internet et la coordination des informations destinées aux médias. Cet exercice a également abordé pour la première fois, par le biais d'un atelier international, les questions de responsabilité civile à la suite d'une urgence nucléaire.

La série INEX 2000 a démontré que les interventions pouvaient être grandement améliorées par une meilleure gestion des données, et a conduit à une intensification des efforts dans ce domaine dans les programmes nationaux de préparation aux situations d'urgence. Elle a également montré qu'il y avait encore des progrès à faire pour coordonner les informations fournies aux médias et au public, car les informations contradictoires peuvent être une source de confusion pour le public et aboutir à une perte de confiance à l'égard des décideurs. À l'échelon national, de nombreux pays participant à ces exercices se sont inspirés des expériences et des leçons dégagées pour modifier et améliorer leurs procédures nationales en matière de préparation et de gestion des urgences nucléaires. La stratégie de gestion des données d'INEX est désormais utilisée dans plusieurs pays membres de l'AEN, ainsi que dans la communauté internationale en général.

Incontestablement, la grande majorité des exercices réalisés par les autorités nationales, comme par les organisations internationales, ont été axés sur les mesures d'intervention destinées à faire face à la phase initiale d'une urgence nucléaire. Cependant, ces dernières années, et surtout depuis les attentats de 2001 aux États-Unis, les personnes

impliquées dans la gestion des urgences nucléaires cherchent de plus en plus à mieux maîtriser les interventions dans les phases tardives qui succèdent à une situation d'urgence nucléaire ou radiologique. On entend plus ou moins précisément par là la période qui suit la phase de crise et le rejet de la contamination radioactive dans l'environnement. Il se peut qu'au début de cette phase la caractérisation des dépôts polluants ne soit pas pleinement achevée. Pendant cette période, les aspects agricoles revêtiront une importance croissante et la participation des parties prenantes dans les processus décisionnels sera appréciable. Les personnes évacuées voudront retrouver leurs domiciles, leurs occupations et une vie normale ; les particuliers habitant les zones affectées voudront connaître avec certitude les expositions et les risques qu'ils courent ; et les activités visant à assurer le retour à la normale démarreront. Une multitude de questions d'ordre pratique se poseront pendant cette période. Il est impératif que les aspects stratégiques, structurels et opérationnels de la gestion des conséquences et de la remise en état soient en place pour que les pouvoirs publics puissent réagir comme il convient. La confiance du corps social dans le gouvernement et ses institutions pourrait fort bien être compromise si les mesures prises ne répondent pas correctement aux besoins des parties prenantes. C'est pourquoi les spécialistes de la gestion des urgences nucléaires s'attachent désormais à entrer dans le détail des types de questions qui seront soulevées, et à élaborer des processus et des structures de mise en œuvre efficaces pour y répondre.

Des exercices mettant en jeu la gestion des conséquences et des phases de remise en état ont commencé à être organisés et réalisés pour étudier et résoudre les problèmes

liés aux « phases postérieures ». Ces exercices nous aident à mieux comprendre la nature et la dynamique des contre-mesures à prendre une fois passée la phase initiale, et ouvrent la voie à une participation intensive des parties prenantes. Cela vaut aussi bien pour l'étape de planification de l'exercice que pour son exécution, car la prise de décision dans la phase de retour à la normale doit être étroitement adaptée à la situation locale au moyen d'un processus délibératif associant les acteurs nationaux et locaux.

Pour répondre à l'intérêt manifesté par les pays membres à l'égard des problèmes tardifs qui apparaissent après une situation d'urgence, l'AEN vient d'élaborer une troisième génération d'exercices, INEX 3. Les exercices de simulation INEX 3 portent en priorité sur les aspects liés à la gestion des conséquences dans la phase intermédiaire à tardive qui suit la découverte d'une contamination radiologique grave, que son origine soit accidentelle ou non. Il s'agit notamment d'étudier les décisions visant les contre-mesures agricoles, les restrictions alimentaires et les contre-mesures dans d'autres domaines tels que les déplacements et les échanges, la gestion du retour à la normale et l'information du public. L'évaluation comparera les pratiques nationales et tâchera d'identifier les « pratiques exemplaires », les aspects du processus décisionnel national qui bénéficieraient de la coopération internationale et les mécanismes destinés à associer les parties prenantes.

Étant donné le caractère virtuel de l'exercice, les pays peuvent l'exécuter individuellement ou avec des pays voisins, en fonction de leurs intérêts stratégiques nationaux. L'AEN a établi et mis à la disposition des pays intéressés un ensemble de documents techniques

pour les aider à élaborer leur scénario d'exercice local. Une vingtaine de pays ont exécuté un exercice INEX 3 pendant l'année 2005. Lorsque les exercices nationaux seront achevés, l'AEN organisera un atelier d'évaluation internationale au printemps de 2006 pour étudier les conclusions, enseignements et conséquences à tirer de ces exercices nationaux, et identifier des domaines méritant des recherches complémentaires.

Dans certains cas particuliers relevant de décisions nationales, la série d'exercices INEX 3 a fait intervenir un éventail d'organisations et de représentants plus large qu'il avait été de mise dans les exercices antérieurs. Cette démarche a contribué à élargir le rôle des parties prenantes dans la gestion des crises et à définir les questions touchant à la gestion de l'urgence et de la période qui lui succède qui doivent être réglées dans le cadre d'un processus fédérateur de gestion de l'urgence. Il sera ainsi plus facile d'élaborer des mécanismes visant à intégrer ces processus à la préparation et à l'intervention en cas de situation d'urgence. Les analyses qui suivront privilégieront les questions pertinentes pour la gestion d'épisodes de contamination massive, puis du retour à la normale, ainsi que le rôle d'une multiplicité de parties prenantes dans ce processus, notamment l'étude de mécanismes destinés à intégrer les processus d'association des parties prenantes aux dispositifs de gestion des urgences.

Stratégies des exercices

Si les exercices internationaux concernant les urgences nucléaires, telle la nouvelle série d'exercices INEX 3, sont cruciaux pour améliorer l'efficacité de la préparation et de l'intervention en cas de crises nucléaires, il faut aussi envisager la stratégie des exercices

d'urgence dans une perspective plus large prenant en compte leur rôle, leur valeur et leur efficacité au sein des programmes de gestion des situations d'urgence.

Le programme INEX est le fruit de l'expérience collective acquise par ses membres dans leurs propres programmes nationaux de préparation en cas d'urgence ainsi que de leur expérience pratique en matière d'intervention. Le Groupe de travail de l'AEN sur les urgences nucléaires analyse cette expérience afin d'élaborer des stratégies clés pour concevoir et exécuter des exercices nationaux d'urgence nucléaire. Ce travail fournira aux autorités nationales chargées de gérer les situations d'urgence des stratégies pour leurs programmes d'exercices. Les grands principes pourraient en être les suivants :

- définition des problèmes clés ;
- raisons et objectifs des exercices ;
- types et fréquence des exercices, et liens avec les objectifs ;
- optimisation de la valeur et de l'efficacité ;
- types et niveaux de participation ; et
- rôle des parties prenantes dans l'élaboration, l'exécution et l'analyse des exercices.

Ce travail devrait trouver des applications pratiques au sein des instances nationales et internationales chargées des situations d'urgence, en fournissant des stratégies et des indications tirées de l'expérience collective du Groupe de travail sur la justification, la conception, l'exécution et l'évaluation des exercices.

Orientations futures

Tout en reconnaissant la part considérable des exercices d'urgence dans ses activités, le Groupe de travail a désormais entrepris de définir d'autres domaines spécifiques de la

gestion des crises nucléaires qu'il pourrait étudier avec profit. Outre l'élaboration des stratégies d'exercices d'urgence susmentionnées, il pourrait aborder l'analyse des niveaux appropriés d'harmonisation entre les démarches nationales, la mise en œuvre des enseignements tirés des programmes de formation nationaux et internationaux, les « pratiques exemplaires » dans la gestion des urgences nucléaires, les stratégies de prise de décision et les mécanismes visant à associer les parties prenantes aux questions touchant à la gestion des situations d'urgence.

Le Groupe de travail de l'AEN sur les urgences nucléaires a élaboré ces séries d'exercices au cours des 15 dernières années dans le but de faciliter une étude concrète des questions posées par la gestion des crises nucléaires dans un contexte international unique. Au moment où le Groupe de travail examine son futur programme de travail, d'aucuns ont manifesté le souhait de s'engager sur la voie d'une étude exhaustive de tous les aspects techniques et sociaux qui entrent en jeu dans la gestion des situations d'urgence, depuis la planification des interventions jusqu'à la remise en état. Les travaux en collaboration et les initiatives communes entre le Comité de l'AEN de protection radiologique et de santé publique et le Comité de l'AEN du droit nucléaire seront déterminants dans les analyses en cours des liens entre les décisions en matière de gestion des situations d'urgence et la remise en état à long terme à la suite d'un accident, y compris les mécanismes de participation des parties prenantes. Les exercices internationaux demeureront un moyen privilégié d'examiner et d'évaluer ces mécanismes dans un contexte interactif et international. ■