



Direction de l'environnement
et des situations d'urgence

Montrouge, le 15 mai 2018

**NOTE AUX EXPLOITANTS D'INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE, AUX
FABRICANTS D'ÉQUIPEMENTS SOUS PRESSION NUCLÉAIRES ET AUX
FABRICANTS DE COLIS DE TRANSPORT DE SUBSTANCES RADIOACTIVES**

Depuis 2015, plusieurs cas d'irrégularités pouvant s'apparenter à des falsifications ont été mis en évidence chez des fabricants, des fournisseurs ou des organismes connus et travaillant depuis de nombreuses années pour l'industrie nucléaire française. Des cas avérés de contrefaçons ou de falsifications ont en outre été rencontrés dans certains pays étrangers ces dernières années.

Le nombre de cas avérés ou suspectés ne représente qu'une infime proportion des activités nucléaires, mais ces cas montrent que ni la robustesse de la chaîne de surveillance et de contrôle au premier rang de laquelle se trouvent les fabricants, fournisseurs et exploitants, ni le haut niveau de qualité exigé dans l'industrie nucléaire, n'ont permis d'écarter totalement les risques de contrefaçons, de fraudes et de falsifications.

Néanmoins, il convient de souligner qu'un certain nombre de cas ont été détectés par cette même surveillance, qui doit désormais s'adapter de manière plus adéquate à la prévention, à la détection, à l'analyse et au traitement de cas de fraudes.

L'ASN, pour la mise en œuvre de ses propres responsabilités, a engagé en 2016 une réflexion sur l'adaptation des méthodes de contrôle des installations nucléaires de base (INB) dans un contexte de fraude. Lors de celle-ci, elle a interrogé d'autres administrations de contrôle, ses homologues étrangers ainsi que des exploitants sur leurs pratiques afin d'en tirer le retour d'expérience.

De nombreux travaux ont par ailleurs été menés au niveau international, notamment par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et par l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN). Ces travaux se poursuivent actuellement.

Lors d'une réunion qu'elle a organisée en décembre 2017 avec les exploitants d'INB et des fabricants de colis de transport de substances radioactives destinés à être utilisés sur le territoire français, l'ASN a pu constater que ces responsables d'activité nucléaire avaient majoritairement commencé à faire évoluer leurs pratiques de surveillance des activités. Toutefois, il apparaît que la prise en compte de

ces enjeux doit encore progresser.

Je tiens à rappeler à tous les exploitants d'INB qu'ils sont responsables de la sûreté de leurs installations et de la protection des intérêts mentionnés par la loi¹. Par conséquent, il leur appartient de mettre en place des mesures de prévention, de détection et de traitement des fraudes, ainsi que de participer à la mise en commun du retour d'expérience sur les cas rencontrés. De plus, ils doivent s'assurer que la culture de sûreté² est diffusée, connue, comprise et appliquée dans leur chaîne de sous-traitance.

À ce titre, lors de ses travaux, l'ASN a en particulier identifié des éléments, détaillés à l'annexe 1 du présent courrier, qui relèvent des exigences de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base, dit arrêté INB, et qui sont applicables à la prévention, la détection et le traitement des fraudes. Je vous demande de me rendre compte, pour le 1^{er} septembre 2018, de la manière dont vous prenez en compte ces éléments, qui font partie intégrante des exigences de l'arrêté INB.

De plus, vous trouverez en annexe 2 au présent courrier un ensemble de demandes qui sont également issues des conclusions des travaux de l'ASN et qui doivent participer à la lutte contre les fraudes et, d'une manière générale, contribuer à l'amélioration de l'ensemble du système d'assurance de la qualité de la filière nucléaire.

J'adresse ce courrier à l'ensemble des exploitants nucléaires français ainsi qu'aux fabricants d'équipements sous pression nucléaires et aux fabricants de colis de transport de substances radioactives afin que, dans le périmètre de leur responsabilité, ils mettent en œuvre les dispositions du présent courrier qui peuvent s'appliquer à leurs activités.

¹ Le I de l'article L. 593-6 du code de l'environnement dispose que : « *l'exploitant d'une installation nucléaire de base est responsable de la maîtrise des risques et inconvénients que son installation peut présenter pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 [la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement].* »

² Définition de l'AIEA (Safety Series N° 75-INSAG-4, IAEA 1991) : « *La culture de sûreté est l'ensemble des caractéristiques et des attitudes qui, dans les organismes et chez les individus, font que les questions relatives à la sûreté des INB bénéficient, en priorité, de l'attention qu'elles méritent en raison de leur importance.* »

Références

[1] Regulatory oversight of Non-confirming, Counterfeit, Fraudulent and Suspect Items (NCFSI) – Final NCFSI Task Group Report – NEA/CNRA/R(2012)7 du 15 février 2013.

Annexe 1 au courrier CODEP-2018-021313

DECLINAISON DES EXIGENCES DE L'ARRETE INB POUR LA PREVENTION, LA DETECTION ET LE TRAITEMENT DES FRAUDES

1. Culture de sûreté

Des travaux en matière de sociologie ont permis d'identifier qu'un agent, pour commettre une fraude, doit percevoir des pressions ou des incitations à la fraude, par exemple l'enjeu de son évaluation professionnelle ou le maintien de son poste. Ensuite, il doit percevoir une opportunité pour perpétrer la fraude sans risque important d'être confondu. Par exemple, son activité n'est pas surveillée ou une confiance aveugle lui est accordée. Enfin, il a besoin de justifier son acte pour le rendre acceptable à ses yeux. Cette justification rationnelle lui permet de croire qu'il n'a rien fait de mal et exclut la malveillance. Par exemple : « *tout le monde le fait et si je le fais aussi, ce n'est pas très grave* » ou « *il y a beaucoup de marge.* » Cet environnement est appelé triangle de la fraude et est présenté sur la figure 1.

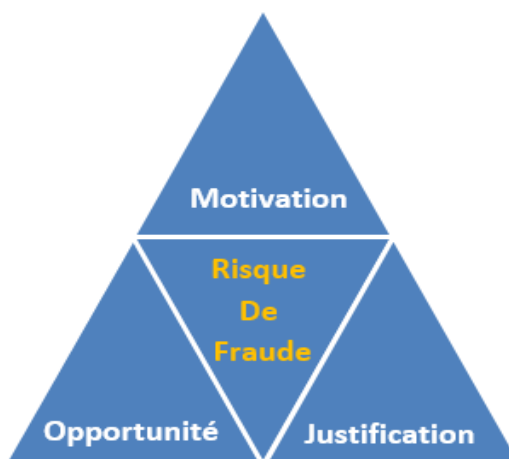


Figure 1. Triangle de la fraude

Une organisation tolérant, favorisant ou ne détectant pas des pratiques individuelles ou collectives de fraudes est une organisation qui présente des risques pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement.

En application de l'**article 2.3.1 de l'arrêté INB**, dans le cadre de l'établissement et de la mise en œuvre de sa politique en matière de protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement, un exploitant doit mettre en place un environnement de travail et des pratiques d'encadrement favorables à l'application de sa politique en matière de protection des intérêts. Cet environnement de travail doit permettre de :

- prévenir toute dérive vers des situations de travail propices à créer un risque de fraude ;
- détecter de telles dérives ;
- y remédier.

L'évaluation de cette politique, demandée par l'**article 2.3.3 de l'arrêté INB**, doit permettre de mesurer dans quelle mesure les situations propices à l'apparition des risques de fraude sont évitées et le mentionner parmi ses conclusions.

2. Système de management intégré

Le III de l'**article 2.4.1 de l'arrêté INB** précise des objectifs du système de management intégré. Les dispositions demandées doivent prendre en compte le risque de fraude, en particulier celles permettant :

- de s'assurer du respect des exigences définies et des dispositions des **articles 2.5.3 et 2.5.4** ;
- d'identifier et de traiter les écarts et événements significatifs.

Les dispositions précitées doivent donc explicitement mentionner comment le risque de fraude est pris en compte dans leur mise en œuvre.

Les processus d'amélioration continue du système de management intégré, tels que demandés à l'**article 2.4.2** de l'arrêté INB, doivent également porter sur la vérification de la pertinence des dispositions visant à prévenir et à traiter le risque de fraudes.

3. Intégrité des données

La preuve du respect des exigences de l'arrêté INB est fondée sur des documents écrits.

En matière de conservation des données importantes, l'**arrêté INB** dispose que :

- III de l'**article 2.5.1** : l'exploitant « *conserve les documents attestant de la qualification des EIP jusqu'au déclassé de l'installation nucléaire de base* » ;
- **article 2.5.6** : « *les activités importantes pour la protection, leurs contrôles techniques, les actions de vérification et d'évaluation font l'objet d'une documentation et d'une traçabilité permettant de démontrer a priori et de vérifier a posteriori le respect des exigences définies. Les documents et enregistrements correspondants sont tenus à jour, aisément accessibles et lisibles, protégés, conservés dans de bonnes conditions, et archivés pendant une durée appropriée et justifiée.* »

L'exploitant, le fournisseur et ses sous-traitants doivent donc mettre en œuvre des dispositions visant à garantir la disponibilité des données à tout moment et selon une durée compatible avec les différentes phases de vie d'une INB. Une limitation des interventions humaines dans la gestion de ces données contribue à la réduction du risque de fraude.

Afin de respecter ces exigences face au risque de fraude, l'ASN estime nécessaire que les documents et enregistrements permettent de rendre la donnée :

- attribuable à la personne qui l'a générée ;
- lisible et permanente sur la durée pendant laquelle elle doit l'être (enregistrée de façon permanente sur un support durable et parfaitement lisible) ;
- contemporaine (enregistrée au moment où le travail a été effectué) ;
- originale (la première capture de l'information que ce soit enregistré sur le papier ou par voie électronique) ;
- précise (résultats et enregistrements sont exacts et réalisés sous couvert d'un système robuste de gestion de la qualité).

Pour chaque donnée concernée, l'ASN attend donc que les attributs précités soient prévus dans le système de management intégré et que les moyens pour leur mise en œuvre soient précisés et justifiés.

En particulier, la plus grande attention doit être portée à la sécurisation du premier enregistrement de la donnée.

Les moyens techniques et organisationnels permettant la mise en œuvre des principes susmentionnés doivent être adaptés aux caractéristiques de la donnée. En outre, ils doivent faire l'objet de réévaluations périodiques afin de considérer des dernières technologies de sécurisation disponibles.

En ce qui concerne les équipements sous pression, ces dispositions permettent de répondre aux dispositions de l'**article R 557-14-1 du code de l'environnement**, selon lesquelles l'exploitant « *rassemble, conserve et tient à disposition des agents mentionnés à l'article L. 557-46 les informations sur les équipements nécessaires à la sécurité de leur utilisation, à leur entretien, à leur contrôle et à leur éventuelle réparation, y compris la notice d'instructions lorsque celle-ci est obligatoire en application de la réglementation applicable à leur fabrication.* »

4. Compétences et qualification des intervenants

L'**article 2.5.5 de l'arrêté INB** dispose que : « *Les activités importantes pour la protection [AIP], leurs contrôles techniques, les actions de vérification et d'évaluation sont réalisés par des personnes ayant les compétences et qualifications nécessaires. A cet effet, l'exploitant prend les dispositions utiles en matière de formation afin de maintenir ces compétences et qualifications pour son personnel et, en tant que de besoin, les développer, et s'assure que les intervenants extérieurs prennent des dispositions analogues pour leurs personnels accomplissant des opérations susmentionnées.* »

Il apparaît nécessaire que les personnes en question disposent d'une sensibilisation adaptée, suivant l'AIP, à l'identification des composants contrefaits et des documents falsifiés.

En particulier, le rapport en référence [1] mentionne que lorsque des pièces contrefaites ne sont pas identifiées par la chaîne d'approvisionnement et sont physiquement présentes sur site (en magasin de pièces de rechange par exemple) ou installées, le personnel de maintenance offre une opportunité supplémentaire d'identifier et éliminer ces équipements. La formation du personnel de maintenance doit donc comprendre une sensibilisation à l'identification des composants contrefaits et des documents falsifiés, notamment lors des remplacements de composants.

5. Intervenants et approvisionnement en EIP

5.1. Recours à des intervenants extérieurs et approvisionnement en EIP

Comme préconisé par le rapport en référence [1], les procédures de l'exploitant pour l'achat de biens et de services fournis par des prestataires et des sous-traitants doivent inclure des dispositions spécifiques à la prévention, à la détection, à la déclaration et au traitement des fraudes ou contrefaçons. Ces dispositions peuvent comprendre la réalisation de contre-essais permettant de s'assurer que les propriétés intrinsèques des produits approvisionnés correspondent bien aux exigences attendues.

Les dispositifs mis en place afin de détecter les écarts relatifs à l'approvisionnement d'EIP doivent inclure des instructions spécifiques pour prévenir les fraudes et contrefaçons, les détecter, les déclarer et mettre en œuvre les actions nécessaires.

5.2. Surveillance des intervenants

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé l'**article L. 593-6-1 du code de l'environnement**, qui prévoit que : « *l'exploitant assure une surveillance des activités importantes pour la protection des intérêts mentionnés au même article L. 593-1 lorsqu'elles sont réalisées par des intervenants extérieurs. Il veille à ce que ces intervenants extérieurs disposent des capacités techniques appropriées pour la réalisation desdites activités. Il ne peut déléguer cette surveillance à un prestataire.* »

L'**article 2.5.4 de l'arrêté INB** demande la mise en œuvre d'actions de vérification et d'évaluation de la réalisation des AIP ou de leurs contrôles techniques, que ces activités soient réalisées par des intervenants extérieurs ou propres à l'exploitant.

Les actions de vérification et d'évaluation doivent être mises en œuvre selon des modalités qui prennent en compte le risque de fraude, telles que des vérifications inopinées ou des vérifications croisées.

Dans une perspective de prévention et afin d'adapter les modalités de mise en œuvre de ces actions, l'exploitant doit identifier les contextes propices à la fraude chez les intervenants, comme détaillés au point 1. En particulier, l'exploitant doit exercer une surveillance accrue sur les AIP réalisées par des intervenants extérieurs dont la situation financière est fragilisée.

6. Lanceurs d'alerte - système de recueil et de traitement des signalements

La **loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016** relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a défini le régime juridique général de protection des lanceurs d'alerte, incluant des obligations pour ceux-ci et pour les entreprises.

L'ASN estime nécessaire que tout exploitant d'INB mette en place des « *procédures appropriées de recueil des signalements émis par les membres de leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels.* »³

Du fait de sa sensibilité au contexte organisationnel, la prévention du risque de fraude doit également inclure un moyen pour un exploitant de recevoir des informations en dehors des cadres définis par les procédures classiques de travail, qui demandent aux membres du personnel de l'exploitant et des intervenants extérieurs de signaler les écarts et les anomalies qu'ils détectent à leur hiérarchie. Il peut en effet arriver, par exemple dans le cas d'éventuelles fraudes dans la réalisation des AIP ou dans le respect des exigences définies pour les EIP, qu'un tel signalement comporte un risque pour le déclarant. Dans cette éventualité, l'exploitant doit prévoir un système de remontée anonyme d'informations, dont l'accès est disponible pour son personnel et celui des intervenants extérieurs. Il le leur fait connaître en leur précisant que ce système ne doit être utilisé qu'en cas de risque pour le déclarant.

7. Traitement des écarts

Les fraudes constituent des écarts au sens de l'arrêté INB et doivent donc être prises en considération dans le respect des exigences du chapitre VI « gestion des écarts » :

- le système de recueil des signalements mentionné au point 6 fait partie des dispositions de détection des écarts demandées par **l'article 2.6.1 de l'arrêté INB** ;
- le traitement des cas détectés doit répondre aux exigences des **articles 2.6.2 et 2.6.3 de l'arrêté INB**.

³ Article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Annexe 2 au courrier CODEP-2018-021313

DEMANDES RELATIVES A L'AMELIORATION DES PROCESSUS PERMETTANT DE PREVENIR, DETECTER ET TRAITER LES FRAUDES AINSI QUE PARTAGER LE RETOUR D'EXPERIENCE

1. Modalités d'information

1.1. Information de l'ASN

La réglementation actuelle ne prévoit pas explicitement une information de l'ASN lors de la détection d'un cas de fraude.

Un tel cas peut avoir des conséquences potentielles ou réelles qui le font entrer dans la catégorie des événements significatifs. Il doit alors être déclaré à l'ASN, selon les procédures prévues par les guides de déclarations des événements significatifs. D'autres cas de fraude, par exemple la falsification de documents, pourraient ne pas entrer dans ces critères, ou ne pas avoir d'incidence directe sur la protection des intérêts.

Je vous demande d'informer systématiquement l'ASN lorsque vous détectez un cas de fraude.

Cette information a plusieurs objectifs :

- enrichir le retour d'expérience pour mieux prendre en compte les causes et les conséquences des cas réels, afin notamment d'en améliorer la prévention ;
- partager les connaissances ;
- prendre les éventuelles mesures conservatoires nécessaires ;
- alerter l'ensemble des exploitants concernés dans le cas où les fraudes concernent un fournisseur travaillant avec plusieurs acteurs de la filière nucléaire ;
- permettre à l'ASN de prendre en considération le cas au plus proche de sa détection pour la réalisation de ses missions de contrôle et d'information.

Lorsque le cas rencontré concerne un de vos sous-traitants ou fournisseurs, je vous demande de l'inviter à réaliser directement cette information à l'ASN. Dans le cas où il ne s'engage pas dans cette démarche, je vous demande d'informer l'ASN du cas de fraude vous-même.

L'information de l'ASN doit être réalisée en deux temps, sur le même mode que la déclaration des événements significatifs, dont les modalités sont détaillées dans les guides de l'ASN :

- une déclaration au plus près de la détection du cas ;
- plus tard, par exemple dans les deux mois qui suivent, une analyse des causes et conséquences, réelles et potentielles. Les dispositions ayant permis d'identifier la fraude et les mesures correctives ou complémentaires mises en place par l'exploitant et le sous-traitant responsable de la fraude, suivant les cas, doivent être détaillées.

1.2. Information des autres industriels

La prévention des fraudes repose en partie sur le partage des connaissances. Aussi, dans le cas de la détection d'une fraude concernant un intervenant ou un fournisseur extérieur qui travaillerait pour d'autres acteurs de la filière nucléaire, je vous invite à échanger les informations avec ces autres acteurs dont vous auriez connaissance. Il me semble pertinent que vous mettiez en place un canal particulier d'échange sur ce sujet.

2. Lanceurs d'alerte

En complément du dispositif interne aux exploitants, l'ASN va mettre en œuvre un processus de recueil des signalements par un formulaire sur son site internet.

Lorsqu'il sera en place, **je vous demande d'en informer votre personnel, le personnel sous-traitant intervenant sur vos sites ainsi que vos autres fournisseurs.** Cette information pourra être affichée dans les locaux à usage du personnel.

3. Recours aux organismes tierce partie

Les falsifications sont difficiles à détecter *a posteriori* dans le cadre de contrôle. Une possibilité pour prévenir dès l'origine ce type d'irrégularité serait d'exercer une surveillance des opérations lors de leur réalisation pour attester leur conformité ou d'effectuer des contre-essais sur les matériels produits.

Dans ce cadre, les justifications et démonstrations apportées aux dossiers que l'ASN doit instruire peuvent être utilement enrichies par le recours à des tierces parties.

Afin de consolider les demandes portant sur la réalisation d'AIP et l'utilisation d'EIP, **je vous demande d'analyser l'opportunité de recourir à des organismes tierce partie lorsqu'un dossier est transmis à l'ASN à l'appui d'une demande d'autorisation réglementaire.**