

## Notes techniques

# RECOURS À LA SOUS-TRAITANCE: L'EXPÉRIENCE DE L'IRSN ET DE L'INRS

L'impact du recours aux entreprises extérieures sur la sûreté des installations, d'une part, et sur la santé-sécurité des travailleurs, d'autre part, est au cœur des questionnements de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et de l'INRS. Cet article, deuxième d'une série corédigée par les deux organismes, dresse un état des lieux des risques et des potentialités de la sous-traitance.

---

FRANÇOIS  
JEFFROY  
IRSN,  
pôle Sûreté  
nucléaire

---

MICHEL HÉRY  
INRS,  
mission Veille  
et prospective

---

**B**ien que les missions des deux instituts les placent sur deux registres différents (sûreté des installations pour l'IRSN, santé et sécurité au travail pour l'INRS), la compilation des travaux effectués au cours des dernières années et les réflexions en cours sur la sous-traitance les amènent globalement à se positionner sur les mêmes sujets et à adopter des démarches très voisines: les constats sont largement partagés et les mêmes interrogations surgissent quant aux modes d'action les plus efficaces. L'IRSN et l'INRS partagent ainsi un positionnement commun concernant les débats socio-économiques liés au recours aux entreprises extérieures. La question n'est plus de savoir si la sinistralité des travailleurs de ces entreprises est supérieure à celle de leurs collègues des entreprises qui sous-traitent, s'il s'agit pour l'entreprise qui recourt à la sous-traitance de générer des économies ou encore de diminuer sa responsabilité sociale, même s'il s'agit toujours de sujets intéressants. L'objectif est aujourd'hui de savoir comment faire en sorte que les politiques industrielles des entreprises donnent toute leur place aux questions de sûreté et de santé et sécurité au travail au moment des choix décisifs concernant la sous-traitance. Ceci suppose de ne pas se limiter à une étude des conditions d'intervention des salariés des entreprises extérieures, mais de considérer l'ensemble des étapes du processus de recours à la sous-traitance, depuis la passation des marchés, jusqu'à l'évaluation des prestations. Ceci fait apparaître un certain nombre de questions partagées par l'IRSN et l'INRS.

### Quelques repères historiques

L'IRSN a été confronté à la question de l'impact du recours à la sous-traitance sur la sûreté des installations nucléaires à plusieurs reprises au cours de ces dernières années.

EDF décide, au début des années 90, de généraliser le recours à des entreprises sous-traitantes pour réaliser les travaux de maintenance des centrales nucléaires. L'IRSN est alors interrogé sur l'impact de cette politique sur la sûreté des centrales et réalise une évaluation dont les conclusions sont présentées en 1995. Ensuite, l'IRSN traite successivement les questions liées à la surveillance des activités sous-traitées (2006) et au processus d'achat de prestations de maintenance (2008). L'IRSN mène actuellement une évaluation de la maîtrise de la qualité des activités sous-traitées par EDF dont les conclusions seront présentées fin 2014. Pour Areva et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), la question du recours à la sous-traitance prend de l'importance dans le courant des années 2000. Des évolutions de la réglementation, d'une part, et de nouvelles formes d'organisation proposées par les exploitants, d'autre part, conduisent l'IRSN à examiner les situations où l'entreprise titulaire de l'autorisation d'exploitation d'une installation nucléaire n'est pas celle qui assure effectivement l'exploitation courante, celle-ci étant confiée à une entreprise prestataire.

Concernant l'INRS, l'intérêt pour les questions de prévention des risques professionnels des salariés des entreprises extérieures (EE) a évolué au cours des années. Plusieurs périodes peuvent être distinguées.

Dans les années 1980, la question centrale est celle de la sinistralité: les salariés des EE sont-ils davantage victimes d'accidents que leurs collègues des entreprises utilisatrices (EU)? Est-on confronté à une sous-traitance du risque? Dans les années 1990, c'est la question de l'exposition aux risques qui devient centrale: plusieurs études menées dans différents secteurs (industrie chimique, agro-alimentaire vu sous l'angle du nettoyage et de la

désinfection des installations) ont cherché à évaluer l'exposition des travailleurs des EE aux polluants chimiques au cours de leurs interventions. Dans les années 2000, l'INRS étudie plus particulièrement les modes d'organisation de la production confiés par les entreprises utilisatrices aux entreprises extérieures et leurs conséquences en termes de prévention des risques professionnels. Enfin, depuis 2010, l'Institut propose des outils pratiques permettant aux entreprises utilisatrices et aux entreprises extérieures de procéder à des évaluations de risques professionnels plus efficaces.

### Les mots pour nommer la sous-traitance

À travers le partage de ce rapide historique, nous avons constaté que la terminologie utilisée par l'INRS et l'IRSN pour décrire la sous-traitance présente des différences.

L'INRS utilise des termes qui sont souvent issus du Code du travail. La sous-traitance est décrite comme une relation entre une entreprise utilisatrice et une entreprise extérieure. L'accent est mis sur l'entreprise qui est l'entité légalement responsable, tant sur le plan du contrat de travail que sur celui de la prévention des risques professionnels. L'extériorité à l'entreprise utilisatrice est la caractéristique principalement retenue pour qualifier l'entreprise en charge des activités ou produits sous-traités. L'INRS s'intéresse aux risques professionnels et mobilise différents concepts pour les aborder : plan de prévention, sinistralité des travailleurs, responsabilité sociale, obligations légales, etc.

L'IRSN parle, pour sa part, de donneur d'ordre et d'entreprise sous-traitante, mettant l'accent sur la relation commerciale qui permet à un exploitant nucléaire de confier à un prestataire la réalisation d'activités dans une installation, tout en restant globalement responsable de celle-ci, tant du point de vue financier que technique. La responsabilité de l'exploitant nucléaire est au centre de la question du recours à la sous-traitance. L'IRSN s'intéresse aux risques nucléaires et aux outils mobilisés par les exploitants pour en assurer la maîtrise pour des activités sous-traitées : cahier des charges, analyse de risques, surveillance des prestataires, etc. Dans la suite de cet article, nous utiliserons par convention les termes d'entreprise utilisatrice et d'entreprise prestataire.

L'IRSN et l'INRS ont observé, chacun dans leurs domaines, une diversification progressive des périmètres des prestations confiées par une entreprise utilisatrice ou « donneur d'ordre » à une entreprise prestataire. Cette diversification touche le contenu du travail réalisé : activités d'étude et de conception, activités de maintenance, d'entretien, voire d'exploitation complète d'un atelier ou d'une usine. Cette diversification concerne également l'organisation du travail : l'entreprise prestataire réalise

une tâche dans un domaine de spécialité déterminé, elle coordonne la réalisation de plusieurs tâches par des entreprises différentes (prestations intégrées), elle prend en charge l'exploitation d'une installation (opérateur industriel). De même, les structures des entreprises prestataires se sont diversifiées : PME, filiales de grands groupes, entreprises mobilisant des salariés européens, groupement momentané d'entreprises, etc. Soulignons enfin que la sous-traitance interne entre entités d'une même entreprise se développe également, avec parfois une mise en concurrence avec des entreprises extérieures.

Cette diversification est source de complexification de la gestion des relations de sous-traitance, tant au stade de la passation des marchés qu'à celui du suivi de la réalisation. Les formes contractuelles se sont diversifiées, induisant des formes différentes d'exercice des responsabilités. La coexistence de ces différentes relations dans un même lieu complexifie les relations entre les salariés des entreprises utilisatrices et les intervenants prestataires ainsi qu'entre les intervenants des différentes entreprises prestataires.

### La sous-traitance à la croisée des enjeux

Le recours à la sous-traitance est au centre des débats socio-économiques actuels. Pour les directions d'entreprises, il est lié notamment à des problématiques de réduction des coûts de main d'œuvre (mise en concurrence entre entreprises prestataires), de flexibilité (ajustement des volumes sous-traités à la charge de travail), de gestion des compétences (sous-traitance de spécialité). Pour les organisations syndicales de salariés, la sous-traitance ouvre la possibilité de soustraire des salariés aux statuts de l'entreprise utilisatrice, voire de remettre en cause ces statuts en réduisant progressivement le nombre de salariés qui en bénéficient, et d'externaliser les risques (radioprotection, accidents du travail). Ces enjeux engendrent deux difficultés pour l'ensemble des acteurs. D'une part, l'accès aux données sur le recours à la sous-traitance (volume global de sous-traitance, évolution dans le temps, nombre de rangs de sous-traitance, durées des contrats, etc.) est difficile, soit parce que les entreprises ne disposent pas de ces données, soit parce qu'elles ne souhaitent pas les diffuser. D'autre part, les études sur le sujet sont souvent sommées de se positionner pour ou contre la sous-traitance. Par ailleurs, le recours à la sous-traitance se situe à la croisée de réglementations qui formulent des exigences pouvant s'avérer en partie contradictoires. Par exemple, le Code du travail exige que les salariés de l'entreprise prestataire restent à tout moment sous la responsabilité de celle-ci et interdit le prêt de main d'œuvre (en dehors des entreprises d'intérim), alors que la réglementation sur la sûreté



nucléaire exige que l'exploitant conserve la maîtrise technique de ses installations, ce qui peut passer par des interactions resserrées entre salariés de l'exploitant donneur d'ordre et salariés prestataires.

### S'intéresser à l'organisation du donneur d'ordre

Lorsqu'on aborde la sous-traitance en s'intéressant aux conditions qui favorisent la qualité du travail sous-traité et la santé-sécurité des salariés des entreprises prestataires, cela conduit à interroger la manière dont le recours à la sous-traitance induit des changements au sein de l'entreprise utilisatrice. Le passage du « faire » au « faire faire » entraîne le développement de nouvelles tâches (exprimer son besoin, intégrer les exigences réglementaires dans l'organisation du travail), une évolution du positionnement de certains métiers (montée en puissance

des critères techniques lors de leur évaluation. De même, les décisions de stratégie industrielle et en particulier, les décisions d'attribution des marchés et des contrats sont plus rarement prises au niveau des responsables techniques mais beaucoup plus souvent par les personnes chargées des achats, qui sont plus ou moins éloignées des réalités du terrain. Le développement des contrats nationaux contribue à cet éloignement. Ils permettent de faire des économies d'échelle et d'attirer des entreprises prestataires de grande taille qui offrent des garanties de stabilité. Mais dans le même temps, ils prennent moins en compte les spécificités locales. Par ailleurs, il n'est pas certain que les discours développés au niveau du réseau Prévention des risques professionnels de la direction des Risques professionnels, théorisant que le moins disant peut se révéler plus coûteux s'il n'a pas pris en compte les bonnes règles d'organisation du travail et donc les bonnes pratiques de santé et sécurité au travail, aient été diffusés au niveau des acheteurs qui opèrent les choix des entreprises prestataires et l'attribution des marchés.

Le recours à la sous-traitance place les entreprises face à un véritable enjeu: celui de la compétence et de la traçabilité des activités.

Le recours à la sous-traitance peut dégrader la connaissance par l'entreprise utilisatrice de ses installations et du travail qui doit y être réalisé. La réduction du nombre de salariés de l'entreprise utilisatrice présents dans les installations limite les occasions de recueillir des informations sur l'état des installations et de détecter au plus tôt certaines dérives ou dégradations. Le recueil et la transmission de ces informations par les salariés des entreprises prestataires s'avèrent plus complexes. De plus, le fait que les salariés du donneur d'ordre ne réalisent plus les gestes techniques depuis parfois des années peut réduire leur capacité à appréhender la qualité du travail réalisé. Enfin, la mise en concurrence peut conduire les entreprises prestataires, pour protéger leurs intérêts, à ne pas partager avec le donneur d'ordre certaines informations (savoir-faire spécifiques, modes opératoires, difficultés de réalisation, etc.). Si l'entreprise utilisatrice perd la connaissance concrète de ses installations, comment peut-elle en assurer la sûreté et aussi le rôle d'animation qui est le sien en matière de prévention des risques professionnels?

Parallèlement, les salariés de l'entreprise prestataire peuvent éprouver des difficultés à maîtriser les compétences et connaissances requises pour la réalisation du travail. Comme nous l'avons vu, les acheteurs jouent un rôle croissant dans la rédaction des cahiers des charges au détriment des acteurs techniques, ce qui peut limiter l'explicitation des caractéristiques du travail confié à l'entreprise prestataire, avec pour conséquence potentielle une



© Gael Kerbaol/INRS

Une opération de maintenance dans une centrale nucléaire en France.

des acheteurs, création du métier de chargé de surveillance), une évolution du rapport au travail (la norme de qualité peut ne plus être les « bonnes pratiques de métier » mais le respect du contrat). L'attention va alors se porter sur la manière dont les entreprises vont identifier ces changements et leurs effets potentiels, ainsi que les moyens mobilisés pour y faire face.

La question de la montée en puissance de la fonction achat mérite une attention particulière. La gestion des relations contractuelles nécessite des compétences qui dépassent largement les seules compétences techniques: compétences juridiques et commerciales, connaissances du tissu industriel, etc. Ceci explique en partie la plus grande place prise par les acheteurs dans la gestion des relations de sous-traitance. Ceci conduit également à une augmentation du nombre de critères d'acceptabilité des offres présentées par les entreprises prestataires qui peut conduire à une réduction du poids

dégradation des conditions de travail et des effets potentiels sur la santé et la sûreté. L'examen de cahiers des charges révèle que les exigences de sûreté ne sont pas toujours définies de manière très explicite. La durée limitée des contrats et l'obligation de remise en concurrence périodique peuvent conduire à une certaine instabilité des compétences mobilisées et à un risque de perte de la mémoire des installations lors du changement de titulaires d'un contrat.

### Les relations entre entreprise utilisatrice et entreprises prestataires

Le contrat est au cœur de la relation de sous-traitance. Il définit les résultats attendus, avec des dates ou des délais associés, le prix de la prestation et les pénalités prévues en cas de non-respect du contrat ainsi que certaines exigences de réalisation concernant, par exemple, la sûreté des installations ou la sécurité des personnels. Des documents à valeur contractuelle peuvent compléter le contrat, comme le plan de prévention qui définit les risques associés au travail à réaliser et les moyens de prévention prévus pour les maîtriser. Cependant, la relation de sous-traitance ne se limite pas au contrat, car tout ne peut être contractualisé: tout ne peut pas être prévu et écrit. Bien d'autres facteurs ont une influence sur la qualité de la relation de sous-traitance et sur celle du travail réalisé par le prestataire. Ainsi, l'expérience du travail en commun permet d'acquérir une expérience de la relation de sous-traitance qui permet aux salariés du donneur d'ordre et des entreprises prestataires de régler leur niveau de confiance réciproque (besoin de contrôle renforcé du prestataire, possibilité de dire ses difficultés au donneur d'ordre, etc.). La relation de sous-traitance, comme toute relation, recouvre également une notion de réciprocité (« donnant – donnant »). Le prestataire sait qu'il peut négocier de manière temporaire et exceptionnelle des conditions non prévues dans le contrat parce qu'il a rendu un service qui allait au-delà du contrat. Chacun se rend service et favorise la fluidité du travail. Le rapport de force entre l'entreprise utilisatrice et l'entreprise prestataire joue également un rôle. Un prestataire disposant d'une compétence rare pourra ainsi négocier des conditions d'intervention plus favorables.

Par ailleurs, dans certaines situations, ce sont les entreprises prestataires qui détiennent principalement la connaissance des installations et du travail qui doit y être réalisé, ce qui peut rendre nécessaire une réflexion sur les limites de l'unité économique et sociale<sup>1</sup> des entreprises. C'est le cas pour des entreprises prestataires qui interviennent parfois de façon continue sur le site d'une entreprise utilisatrice ou qui, en cas de gain d'un marché, rembauchent tout ou partie, y compris en

dehors de certaines obligations légales, du personnel des entreprises sortantes. En matière de santé et de sécurité au travail, des expériences diverses existent qui montrent l'importance d'une cohérence intra-site qui n'est pas seulement pilotée par l'entreprise utilisatrice.

La généralisation de la sous-traitance qui touche des tâches naguère identifiées comme faisant partie du cœur du métier (sous-traitance d'activités de bureau d'étude ou des services « démarrage » des installations) a conduit au renforcement des entreprises prestataires. En conséquence, certaines de ces entreprises ont aujourd'hui, à travers leurs nombreuses agences, des effectifs supérieurs à ceux des entreprises utilisatrices qui les emploient. Elles développent également un haut niveau de technicité et une réelle connaissance, entretenue régulièrement, des installations dans lesquelles elles interviennent, connaissance qui est parfois devenue indispensable au fonctionnement des sites. Cette richesse est-elle suffisamment exploitée dans l'élaboration d'une politique de prévention des risques professionnels et industriels basée sur le travail réel existant qui ne se limiterait pas à la « grand-messe » de certains plans de prévention? Comment peut-elle être intégrée à la réflexion au niveau de la sûreté et de la santé et sécurité au travail? Enfin, certaines entreprises confient en totalité l'exploitation d'une de leurs installations à une entreprise extérieure. Ceci conduit à interroger l'exercice et le partage des responsabilités entre entreprises utilisatrices et entreprises prestataires. Face à l'émergence des fragilités évoquées dans les paragraphes qui précèdent, plusieurs orientations non exclusives peuvent être envisagées. Ainsi, des entreprises décident de ré-internaliser certaines activités (par exemple, EDF a ré-internalisé des activités de robinetterie). Des « politiques qualité », avec leurs variantes comme les systèmes de management de la sécurité ou de la sûreté, sont également régulièrement mobilisées pour assurer le suivi des activités sous-traitées, certains ne manquant pas de souligner leurs limites.

### Des questionnements propres à l'INRS et à l'IRSN

Parmi les questions plus particulièrement développées par chacun des deux instituts, on pourra citer l'intérêt de l'IRSN, peu partagé, au moins jusqu'à présent, par l'INRS, pour les questions de réduction réciproque de marges de manœuvre du côté de l'entreprise utilisatrice (réduction de sa capacité à maîtriser et faire respecter les exigences de sûreté) et de l'entreprise prestataire (réduction de sa capacité à prendre en compte les contraintes d'intervention) liées à ce recours à la sous-traitance. Alors que l'IRSN se place dans une logique d'influence de ces facteurs sur la sûreté des installations, le rôle



prédominant donné à l'entreprise utilisatrice dans l'élaboration des plans de prévention fait que la réduction de cette marge de manœuvre n'entre pas directement dans l'épuration en ce qui concerne l'INRS. La prise en compte de cette contrainte, pesant aussi sur l'entreprise utilisatrice, aiderait probablement à mieux prendre en compte certaines limitations de l'organisation de la prévention, l'INRS ayant jusqu'à présent principalement considéré dans ses travaux les contraintes pesant sur les entreprises extérieures.

Pour des raisons historiques d'implantation des systèmes de management de la sécurité, l'INRS accorde aussi beaucoup plus d'importance au système associé au Manuel d'amélioration de la sécurité des entreprises adopté par l'Union des industries de la chimie (UIC), très structurant dans l'industrie française<sup>2</sup>, que ne le fait l'IRSN, même si certains centres de production nucléaire ont fait le choix relativement récent de l'adopter. Ce sont bien évidemment des raisons de suivi et prévention de la sinistralité (accidents du travail et maladies professionnelles) qui ont guidé le choix de l'INRS, mais certains débats de ces dernières années consacrés au choix des indicateurs et à la

que les entreprises extérieures disposent le plus en amont possible de données leur permettant de préciser leur politique industrielle et d'emploi et aient la capacité d'adapter cette politique au plus près des réalités du terrain.

### Conclusion

Le recours à la sous-traitance peut favoriser la mise sous contrainte des salariés des entreprises prestataires qui doivent se soumettre aux exigences de coût et de délais des entreprises utilisatrices pour remporter les appels d'offres. Néanmoins, ce recours à la sous-traitance peut permettre la réalisation d'un travail de qualité dans de bonnes conditions lorsque l'entreprise prestataire a les moyens de faire valoir ses conditions.

Parallèlement, le recours à la sous-traitance présente un intérêt pour la sécurité industrielle. C'est le cas lorsque la maintenance d'une pompe est assurée par l'entreprise qui l'a conçue, lorsqu'un contrôle technique peu fréquent est réalisé par une entreprise spécialisée, et dans bien d'autres cas encore. Mais il introduit également des risques au cœur de l'organisation : instabilité des collectifs de travail, difficultés de partage d'informations, asymétrie des relations et mise sous contrainte des salariés prestataires, etc.

Le partage d'expérience réalisé entre l'IRSN et l'INRS montre l'importance de dépasser le débat pour ou contre le recours à la sous-traitance pour examiner et définir les conditions d'un recours à une sous-traitance qui garantisse la sûreté des installations et la santé-sécurité des salariés. Pour l'IRSN et l'INRS, il est essentiel de développer des études permettant de mieux connaître les effets du recours à la sous-traitance sur la maîtrise de la connaissance des installations et du travail qui doit y être réalisé. Il est également nécessaire de s'interroger pour savoir si les formes actuelles du recours à la sous-traitance doivent conduire à envisager autrement la répartition des relations et responsabilités entre entreprises utilisatrices et entreprises prestataires. Enfin, il convient de construire des éléments de réponse à la question de l'incompatibilité entre, d'une part certaines formes de sous-traitance et d'autre part, la sûreté des installations et la santé-sécurité des salariés, qui peut conduire à l'interdiction réglementaire de ces formes d'organisation du travail. ●

1. La notion d'unité économique et sociale repose sur l'existence d'un groupe de structures économiques distinctes mais étroitement imbriquées dans leur fonctionnement et leurs relations financières.

2. Cette implantation s'est élargie depuis quelques années et concerne également maintenant, outre l'industrie pétrochimique, certains secteurs (souvent les plus gros) de l'industrie manufacturière.

3. Mais fondé sur la même volonté d'adéquation et d'adaptation en continu des demandes de travaux et des conditions de leur réalisation.

### POUR EN SAVOIR +

- Dossier Améliorer les conditions d'intervention d'entreprises extérieures, *HST* n° 231, avril-mai-juin 2013, téléchargeable sur [www.hst.fr](http://www.hst.fr)
- Ponnet M. (2001). Les relations de sous-traitance et leurs effets sur la sûreté dans deux entreprises : SNCF et GrDF. Thèse de doctorat en sociologie. Université de Nantes.

fiabilité de l'information transmise à travers eux montrent bien tout l'intérêt que les systèmes de ce type peuvent présenter en matière de suivi (et donc de sûreté) des installations.

Enfin, ces dernières années, l'INRS, en liaison avec la Direction des risques professionnels (DRP) de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et les Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (CARSAT), a fait le choix de produire des documents directement utilisables par les entreprises (utilisatrices comme prestataires), fondés sur l'évaluation continue des risques, de la passation des marchés à la réalisation au quotidien des opérations. Cette préoccupation fortement liée au caractère évolutif indispensable du plan de prévention trouve son pendant indirect<sup>3</sup> du côté de l'IRSN qui insiste beaucoup sur l'explicitation et la formalisation du besoin, rendues nécessaires pour rédiger un cahier des charges précis. Pour les deux instituts, cet intérêt et cette transparence sont liés au souhait