

Covid-19 : Des « fiches conseils métiers » du ministère du Travail

Par Geneviève KOUBI, Professeur à l'Université Paris 8 Vincennes Saint-Denis, CERSA CNRS UMR 7106

PLAN

- I. Des « fiches conseils métiers » de temps de confinement
- II. Des « fiches conseils métiers » fortifiant les entreprises
- III. Des « fiches conseils métiers » libellées de recommandations

Relayant les mesures préconisées dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19, les documents dits « fiches conseils métiers » et ceux conçus en « guides de bonnes pratiques », posés sur le site du ministère du travail durant le temps du confinement - et du déconfinement -, ne répondent pas à une même acception. Implicitement, selon l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État en date du 29 mai 2020, Association française de l'industrie des fontaines à eau (AFIFAE), n° 440452, une distinction doit être établie entre ces deux formes de communication des recommandations. En la matière, la confusion aménagée entre ces « fiches » et ces « guides » devrait alors être neutralisée.

Tout au long de la période de confinement, masquant les impérities gouvernementales, l'activité du site du ministère du Travail a été empressée à la recherche d'une consistante visibilité de son action alors même que le secteur du travail et de l'emploi subissait un bouleversement radical à l'aune de la propagation du nouveau coronavirus (1). Or, « malgré l'épisode de 2009 et les textes qui l'ont suivi [concernant la pandémie grippale], l'État n'a pas réussi à susciter une véritable prise de conscience. Il en résulte que la réflexion « anticipation » n'a pas été menée dans des proportions significatives - à tout le moins, suffisantes - et que les entreprises ne se sont pas montrées, sauf exception, réellement prêtes à affronter les stades les plus avancés de la vague pandémique. La responsabilité de l'État est alors à souligner, les entreprises ne pouvant s'emparer seules de ces enjeux de santé publique. » (2) Peut-être en constatant les difficultés de ces dernières à faire face à la Covid-19 (3), par un communiqué de presse en date du 26 mars 2020, la Direction générale du travail (DGT) faisait part de la création d'une « plateforme recensant

les conseils pratiques par secteur d'activité pour assurer la sécurité et la santé des travailleurs » (4). L'idée était d'ancrer dans les comportements en entreprise les mesures assurant du respect des gestes protecteurs (dits gestes barrière) et des formes de distanciation voulues par le Gouvernement. Dans ce communiqué, était annoncée la constitution de *fiches pratiques par métier ou secteurs d'activité* « afin que des entreprises de toute taille puissent se les approprier et mettre en œuvre les préconisations formulées ». Une première fiche pratique générale et intersectorielle alignait les principales instructions à ce propos (5). D'autres devaient suivre « en lien avec les secteurs concernés ». Le 27 mars 2020, étaient ainsi mis en ligne les « premiers guides sectoriels de bonnes pratiques » (6) ; les terminologies restaient incertaines, ces premiers *guides* se présentaient sous l'intitulé de « fiches » à télécharger (7).

Le 27 avril 2020, la DGT annonçait expressément que « le ministère du Travail met à la disposition des employeurs, comme des salariés, des fiches conseils, par secteur d'activité ou métier, pour les accom-

(1) La liste des différents communiqués publiés sur le site du ministère du Travail est assez conséquente pour en rendre compte : <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/article/communiqués-de-presse>. NB : en cette contribution, tous les sites web, officiels ou non, cités ont été consultés (ou plus sûrement re-consultés) au 4 juin 2020, sauf autre mention.

(2) Ph. Rozec, « Le droit du travail face au coronavirus », *JCP G*, n° 12, 23 mars 2020, Libres propos, 330, (cit. p. 562).

(3) Académie française, 7 mai 2020 : « Covid est l'acronyme de *corona virus disease*, et les sigles et acronymes ont le genre du nom qui constitue le noyau du syntagme dont ils sont une abréviation. (...) Quand ce syntagme est composé de mots étrangers, le même principe s'applique. (...) *Corona virus disease* (...) signifie "maladie provoquée par le corona virus (virus en forme de couronne)". On devrait donc dire la covid 19, puisque le noyau est un équivalent

du nom français féminin maladie... » : <http://www.academie-francaise.fr/le-covid-19-ou-la-covid-19>.

(4) <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/plateforme-recensant-les-conseils-pratiques-par-secteur-d-activité-pour-assurer>.

(5) En dépit du lien encore visualisé sur la page, cette première fiche n'est plus accessible.

(6) <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/covid-19-mise-en-ligne-des-premiers-guides-sectoriels-de-bonnes-pratiques>.

(7) Trois fiches, concernant les activités maintenues comme essentielles à la vie quotidienne, formaient donc ces premiers guides en « Kit de lutte contre le Covid-19 » : Fiche chauffeur livreur ; Fiche Travail en caisse ; Fiche Travail en boulangerie

pagner dans cette période inédite » (8). L'abandon du mot *guide* et du qualificatif *pratique* révélait une des préoccupations du ministère, celle de se démarquer des propositions qui pouvaient être délivrées par les organisations professionnelles. Le ministère tentait, par l'emploi du mot *conseil*, de faire croire à une relative clémence quant au suivi des instructions gouvernementales. Par des « fiches conseils », il s'efforçait de résoudre deux problèmes : assurer le déroulement de l'activité économique, commerciale et industrielle ; faire en sorte que dans les entreprises concernées soit prise en considération la situation des travailleurs dont les emplois ne pouvaient se réaliser en télétravail. À ce moment-là, 33 fiches conseils étaient disponibles, chacune d'entre elles détaillant « par métier ou secteur d'activité, la façon dont doivent s'appliquer les gestes barrières et les règles de distanciation sociale ». L'insertion de l'expression de *distanciation sociale*, en écho aux discours politiques, devait conduire à accentuer la transformation sollicitée des attitudes et des comportements des employeurs comme des travailleurs. Il ne s'agissait alors que de conseils, leur déclinaison suivant les particularités de chaque métier allait peu à peu amener la DGT à renommer les fiches en « fiches conseils métiers », de format plus complet et de contenu plus prescriptif. Le 29 avril 2020, un nouveau communiqué de même contenu que le précédent du 27 avril 2020 devait faire comprendre aux différentes entreprises en activité combien il leur était indispensable de prendre régulièrement connaissance des fiches et des guides publiés sur le site (9). Pour cette raison, il était - est toujours - à chaque fois précisé que ces fiches sont « mises à jour en fonction de l'évolution de la connaissance sur le virus et ses modes de transmission », - la date de

la mise à jour étant inscrite dans un cadre rouge peu lisible.

Durant la période de confinement, le ministère du Travail avait donc estimé nécessaire d'endoctriner et d'aiguiller les salariés et les employeurs pour une application correcte des consignes gouvernementales quant aux règles d'hygiène et aux restrictions relatives aux relations interpersonnelles et collectives. Fut établi un tableau général des conduites à tenir dans les entreprises à l'aide de *fiches* concernant, par exemple, les cas de suspicion de contamination ou pour la gestion des locaux communs et des vestiaires (10). Advint l'expression de « fiches conseils métiers », lesquelles demeuraient associées aux guides pratiques, la confection de ces derniers étant alors indistincte (11). Le pli étant pris, la lutte contre la Covid-19 se poursuivant, la présentation de ces fiches conseils métiers sur le site du ministère du travail est poursuivie en période de déconfinement - et peut-être même sera-t-elle pérennisée. Un communiqué du ministère du Travail du 3 mai 2020 invoque ainsi le « protocole national de déconfinement » (12), estimant que ce protocole « précise la doctrine générale de protection collective que les employeurs du secteur privé doivent mettre en place », et « vient en complément des 48 guides métiers déjà disponibles sur le site du ministère et élaborés en partenariat avec les fédérations professionnelles ainsi que les partenaires sociaux ... » (13). Les discours menés articulent sciemment l'emmêlement entre les fiches et les guides, source de malentendus et d'équivoques, et auquel le juge administratif des référés s'est trouvé confronté en mai 2020.

I. Des « fiches conseils métiers » de temps de confinement

Les *fiches conseils métiers* sont rédigées, au sein du ministère du Travail, par un groupe d'experts réunissant des représentants d'autres ministères (Agriculture, Économie), de l'Agence nationale de

sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), du réseau Assurance maladie risques professionnels, de l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des

(8) DGT, communiqué du 27 avril 2020, « Des fiches conseils pour accompagner les employeurs dans la mise en œuvre des moyens de protection contre le virus », *JCP E*, n° 19, 7 mai 2020, actu. 328.

(9) <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/des-fiches-conseils-pour-accompagner-les-employeurs-dans-la-mise-en-oeuvre-des-377852>.

(10) Ce, sous l'intitulé : « Problématiques communes à tous les métiers » : v. <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/protéger-les-travailleurs-les-emplois-les-savoir-faire-et-les-competences/protéger-les-travailleurs/article/fiches-conseils-metiers-et-guides-pour-les-salaries-et-les-employeurs#problematisques>.

(11) La mise à jour de certains communiqués permet d'introduire cette formulation. V., par ex., pour un communiqué initialement

en date du 20 avril 2020 et mis à jour au 4 juin 2020, « Fiches conseils métiers et guides pour les salariés et les employeurs », <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/protéger-les-travailleurs-les-emplois-les-savoir-faire-et-les-competences/protéger-les-travailleurs/article/fiches-conseils-metiers-et-guides-pour-les-salaries-et-les-employeurs>.

(12) <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/protocole-national-de-deconfinement.pdf>.

(13) <https://travail-emploi.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/protocole-national-de-deconfinement-pour-les-entreprises-pour-assurer-la>. La première phrase de ce communiqué retraduit l'objectif premier du déconfinement : « La reprise de l'activité est essentielle pour éviter l'effondrement de notre économie. »

accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et de médecins du travail. Le pilotage de ce groupe de travail revient à l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP) (14). Ces fiches sont destinées aux employeurs, responsables de la santé et de la sécurité de leurs salariés ; elles sont utiles aussi à tous les travailleurs ne pouvant bénéficier de modalités de télétravail et ayant dû se rendre - et devant encore se rendre - sur leur lieu de travail en dépit des inconvénients et inconvénients. L'objectif affiché est d'obliger employeurs et employés à se protéger des risques de contamination au Covid-19, l'enjeu souterrain est de parer, autant que faire se peut, au risque d'une débâcle économique.

Le ministère a élaboré et diffusé sur son site ces *fiches conseils métiers* en distinguant les branches professionnelles (15). Or, en parallèle, sur ce même site et sur la même page, il y a publié des « guides de bonnes pratiques établis par les organisations professionnelles et syndicales » (16). Ces deux séries de documents ont pour but, en reprenant les termes de l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 29 mai 2020, *Association française de l'industrie des fontaines à eau*, d'« accompagner les employeurs et les salariés dans la mise en œuvre des mesures de protection contre le covid-19 sur les lieux de travail » (17). En vertu des méthodes d'élaboration, fiches et guides ne disposent pas de la même amplitude (18). Ce, alors qu'ils avaient - et ont encore - ce même souci de décrire « les précautions à prendre dans différents environnements de travail ». Pour le juge, autant une fiche conseils métiers, parce que produite sous l'égide du ministère du Travail, mérite examen, autant un guide des bonnes pratiques, émanant d'organismes professionnels, ne le requiert pas. Cependant, la décision de publier les unes comme les autres, forme, elle, un acte susceptible de recours.

Les *fiches conseils métiers* s'attachaient aux mesures déterminées avant que ne fut votée la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (19). Un arrêté en date du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19 (20), émis dans le but de ralentir la propagation du virus, décidait que les établissements relevant de différentes catégories, notamment concernant la culture (comme les musées, les bibliothèques et les centres de documentation) et les loisirs (salles de danse et salles de jeux, salles de spectacles ou à usage multiple, par exemple), n'étaient plus autorisés à accueillir du public. La liste n'était sans doute pas assez fournie. Aussi, un arrêté du 15 mars 2020 vint compléter l'arrêté du 14 mars 2020 (21). « Considérant que le respect des règles de distance dans les rapports interpersonnels est l'une des mesures les plus efficaces pour limiter la propagation du virus ; (...) que l'observation des règles de distance [est] particulièrement difficile au sein de certains établissements recevant du public, il y a lieu de fermer ceux qui ne sont pas indispensables à la vie de la Nation, tels que les cinémas, bars ou discothèques ; qu'il en va de même des commerces à l'exception de ceux présentant un caractère indispensable comme les commerces alimentaires, pharmacies, banques, stations-services ou de distribution de la presse... », cet arrêté du 15 mars 2020 s'employait à préciser, en une annexe, la liste des établissements et activités pouvant continuer à fonctionner et à recevoir du public (22). Ces derniers ne pouvaient évoluer qu'à la condition que les travailleurs fussent présents. Tout en insistant sur le respect des règles de distance « en tout lieu et en toute circonstance avec les autres mesures dites barrières, notamment d'hygiène, prescrites au niveau national », le principe, développé par le gouvernement et acté par le ministère, était de maintenir les activités indispensables à la vie quotidienne des citoyens comme à la continuité des actions

(14) Ces informations comme les suivantes sont extraites du site ministériel : <https://travail-emploi.gouv.fr/>.

(15) Regroupés en des secteurs spécifiques : Agriculture, élevage, agroalimentaire, jardins et espaces verts ; Commerce de détail, restauration, hôtellerie ; Propreté, réparation, maintenance ; Industrie, production ; Transports, logistique ; Autres services.

(16) Classés suivant les domaines d'activités : Hôtels, cafés, restaurants ; Transports, logistique, réparation cycle et auto ; BTP, construction, matériaux ; Autres secteurs.

(17) CE, ord., 29 mai 2020, *Association française de l'industrie des fontaines à eau* (AFIFAE), n° 440452.

(18) Par ex., Frédéric Géa, en évoquant les « guides sectoriels de bonnes pratiques en matière de continuité de l'activité et de prévention adaptés à ce contexte de crise sanitaire », propose en illustration les « fiches conseils [qui] concernent le chauffeur livreur, le travail en boulangerie et le travail en caisse » (note de bas de page 28) : F. Géa, « État d'urgence sanitaire et (droit du) travail », *Dalloz actualité*, 1^{er} avril 2020, <https://www.dalloz-actualite.fr/dossier/etat-d-urgence-sanitaire-et-droit-du-travail>.

(19) *JORF*, 24 mars 2020.

(20) *JORF*, 15 mars 2020.

(21) *JORF*, 16 mars 2020.

(22) Il ne fut pas le seul arrêté à modifier l'arrêté du 14 mars 2020 ! Au fur et à mesure des discours ministériels, contradictoires parfois, d'autres arrêtés sont intervenus suivant la même logique, rappelant l'observation des règles de distance, autorisant certaines autres ouvertures d'établissements, mais signifiant toujours « la nécessité de fermer ceux qui ne sont pas indispensables à la vie de la Nation » : Arrêté du 16 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, *JORF*, 17 mars 2020 ; Arrêté du 17 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, *JORF*, 18 mars 2020 ; Arrêté du 19 mars 2020 complétant l'arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19, *JORF*, 20 mars 2020 ; etc. Par la suite, ce fut souvent des décrets qui ont exposé les dispositions générales en ces matières.

de l'État. Sur ce dernier point, devaient s'y greffer les considérations économiques, les pouvoirs publics persévérant dans les lignes tracées par leur propre logiciel de pensée capitalistique.

Le Conseil d'État, dans une ordonnance du 18 avril 2020, *Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT (FTM-CGT)*, a résumé les différentes étapes retraçant les priorités gouvernementales de nature économique plus que sociale (23) : « 3. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement contagieux et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L.3131-1 du code de la santé publique. En particulier, par un arrêté du 14 mars 2020, un grand nombre d'établissements recevant du public ont été fermés au public, les rassemblements de plus de 100 personnes ont été interdits et l'accueil des enfants dans les établissements les recevant et des élèves et étudiants dans les établissements scolaires et universitaires a été suspendu. Puis, par un décret du 16 mars 2020 motivé

par les circonstances exceptionnelles découlant de l'épidémie de covid-19, modifié par décret du 19 mars, le Premier ministre a interdit le déplacement de toute personne hors de son domicile, sous réserve d'exceptions limitativement énumérées et devant être dûment justifiées, à compter du 17 mars à 12h, sans préjudice de mesures plus strictes susceptibles d'être ordonnées par le représentant de l'État dans le département. Le ministre des solidarités et de la santé a pris des mesures complémentaires par plusieurs arrêtés successifs. /4. Par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a été déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois sur l'ensemble du territoire national. Par un nouveau décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L.3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures qu'il avait précédemment ordonnées tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Leurs effets ont été prolongés en dernier lieu par décret du 14 avril 2020. » (24)

II. Des « fiches conseils métiers » fortifiant les entreprises

Bien qu'ancré dans une orientation de facture économique, l'objet des fiches et des guides affichés sur le site du ministère du travail était donné comme devant permettre aux différents secteurs autorisés à poursuivre leur activité tout en parant aux risques de propagation du virus. Par le biais du site, « sont rappelées les obligations générales de l'employeur et les règles permettant d'engager sa responsabilité. Sont également diffusées les principales recommandations pour protéger les salariés du Covid-19 et des fiches, propres à certains secteurs ou métiers (chauffeur-livreur, travail en caisse, travail en boulangerie, secteurs agricole et agroalimentaire, secteurs autorisés à titre dérogatoire à recevoir du public, surveillance et sécurité, propreté, crématoriums/funérariums, aide à domicile et services à la personne, ambulanciers, logistique, banque et assurance). Se trouvent ainsi énumérés les secteurs d'activité parti-

culièrement nécessaires à la continuité de la vie économique et sociale de la nation. On n'oubliera pas les soignants (médecins, infirmiers et autres assistants médicaux). » (25) Reproduisant les discours officiels, les « fiches conseils métiers » revêtent une certaine portée, que l'on penserait morale plus que juridique. Elles disposent d'effets généraux de santé publique en tant qu'elles recèlent des signifiants particuliers ciblés demandant, par exemple, aux entreprises de donner la priorité aux mesures de protection collective sur les mesures de protection individuelle. Les guides pratiques édités par les organisations professionnelles, de par leur teneur resserrée sur un secteur donné, répondent à un souci de maintien ou de reprise d'activité en temps de Covid-19 (26). Le juge des référés a été conduit, le 29 mai 2020, à préciser que « les décisions de publication de ces guides sur le site du ministère du travail ont pour seul objet

(23) Comme il l'a fait pour maintes affaires qu'il a eu à traiter en matière de référés durant toute la durée du confinement : v. la rubrique dédiée sur le site du Conseil d'État : « Dernières décisions (référés) en lien avec l'épidémie de Covid-19 », <https://www.conseil-etat.fr/actualites/actualites/dernieres-decisions-referes-en-lien-avec-l-epidemie-de-covid-19>. V., aussi, J.-M. Pastor, « Des référés-liberté tous azimuts », *AJDA* 2020, p. 756 (présentant : CE, ord., 4 avril 2020, Union générale des travailleurs de Guadeloupe (UGTG), n° 439904).

(24) CE, ord., 18 avril 2020, *Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT (FTM-CGT)*, n° 440012.

(25) D. Asquinazi-Bailleux, « Le Covid-19 au prisme de la législation des risques professionnels », *JCP S*, n° 18, 5 mai 2020, 2011.

(26) À l'exemple du « Guide Plan continuité activité - Entreprise et industrie de la filière bois et ameublement » (version consolidée au 27 mars 2020), <https://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere-en-action/coronavirus-covid-19/proteger-les-travailleurs-les-emplois-les-savoir-faire-et-les-competences/proteger-les-travailleurs/article/fiches-conseils-metiers-et-guides-pour-les-salaries-et-les-employeurs#btp>.

d'informer les employeurs et les salariés des branches concernées des travaux réalisés par les organisations professionnelles et syndicales auteurs de ces guides. Elles ne révèlent par elles-mêmes aucune décision d'approbation de leur contenu par l'administration et ne contiennent pas d'autres informations que celles ayant vocation à être portées, par ailleurs, à la connaissance des employeurs et salariés de la branche par les organisations qui sont à l'initiative de ces documents. » (27)

L'enjeu principal des *fiches conseils métiers* était d'accompagner les mesures décrétales pour éviter des atteintes irréversibles aux activités économiques ... lesquelles se voyaient assurées d'une certaine continuité à l'aune de l'ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos (28). Cette projection a fait en sorte que des activités qui n'apparaissaient pas d'emblée liées aux principes inhérents à la notion de *continuité de la vie de la Nation* ont pu être maintenues, autorisées ou rétablies, intégralement ou partiellement, durant la période de confinement. Ces décisions de maintien ou de retour à l'activité reposaient parfois sur les conjonctures économiques et sociales, d'autres fois elles s'expliquaient par les interdépendances entre différentes activités mettant en jeu des fonctions essentielles ou bien elles s'établissaient en prévision

du déconfinement, comme ce fut notamment le cas pour le secteur de la métallurgie (29). Compris toutefois en direction des « entreprises relevant de secteurs d'activités particulièrement nécessaires à la sécurité de la Nation et à la continuité de la vie économique et sociale », plusieurs articles de cette ordonnance n° 2020-323 du 25 mars 2020 privent les travailleurs de quelques-uns de leurs droits sociaux élémentaires, soit du fait d'un allongement conséquent de la durée quotidienne ou hebdomadaire maximale de travail, soit par une réduction de la durée du repos quotidien (30), soit en raison de l'institution d'un repos hebdomadaire par roulement (31). Ces dérogations s'entendaient - et s'entendent encore de nos jours - à l'attention des employeurs relevant de ces entreprises pensées indispensables à la vie économique et sociale (32). Inévitablement, ces dispositifs concernent les travailleurs, à leur détriment, alors qu'étaient multipliées les consignes quant aux tenues vestimentaires, aux comportements, aux distanciations (33), dans certaines des fiches conseils métiers présentées en *kit de lutte contre le covid-19...*

(27) CE, 29 mai 2020, Association française de l'industrie des fontaines à eau (AFIFAE), n° 440452.

(28) *JORF*, 26 mars 2020. Pour rappel, l'article 1^{er} de cette ordonnance dispose : « Afin de faire face aux conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du covid-19, par dérogation aux sections 2 et 3 du chapitre Ier du titre IV du livre Ier de la troisième partie du code du travail et aux stipulations conventionnelles applicables dans l'entreprise, l'établissement ou la branche, un accord d'entreprise, ou, à défaut, un accord de branche peut déterminer les conditions dans lesquelles l'employeur est autorisé, dans la limite de six jours de congés et sous réserve de respecter un délai de prévenance qui ne peut être réduit à moins d'un jour franc, à décider de la prise de jours de congés payés acquis par un salarié, y compris avant l'ouverture de la période au cours de laquelle ils ont normalement vocation à être pris, ou à modifier unilatéralement les dates de prise de congés payés. / L'accord mentionné au premier alinéa peut autoriser l'employeur à fractionner les congés sans être tenu de recueillir l'accord du salarié et à fixer les dates des congés sans être tenu d'accorder un congé simultané à des conjoints ou des partenaires liés par un pacte civil de solidarité travaillant dans son entreprise. / La période de congés imposée ou modifiée en application du présent article ne peut s'étendre au-delà du 31 décembre 2020. » V., par ailleurs, M. Morand, « La durée et l'aménagement du temps de travail après le confinement », *JCP S*, n° 22, 2 juin 2020, 2035.

(29) CE, ord., 18 avril 2020, Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT (FTM-CGT), n° 440012 : « le gouvernement a choisi, dans le cadre des dispositions (...) de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, qui autorisent la limitation de la liberté d'entreprendre de façon strictement proportionnée aux risques sanitaires, de ne pas interdire la poursuite de l'activité des entreprises, notamment de la métallurgie, autres que celles énumérées à l'article 8 du décret du 23 mars 2020. (...) ce choix est motivé par l'analyse de ce qu'un confinement total n'est pas nécessaire pour combattre l'épidémie, le confinement dans

sa forme actuelle commençant d'ailleurs à produire des effets positifs, par l'extrême difficulté de faire le départ, dans un tissu industriel où les activités sont étroitement intriquées, entre les entreprises dont la poursuite d'activité est indispensable dans la situation actuelle et celles dont la poursuite d'activité est directement ou indirectement nécessaire à ces dernières, mais également par la nécessité de ne pas se livrer à un tel exercice dans le court terme, certaines entreprises dont l'activité ne serait peut-être pas essentielle pendant la période actuelle pouvant devenir indispensables dès le début de la période de sortie progressive du confinement. Enfin, cette poursuite d'activité s'inscrit dans le cadre de l'obligation, qui repose aussi sur les employeurs, de prendre toutes les mesures d'hygiène mentionnées à l'article 2 (...) du décret du 23 mars 2020. »

(30) Ord. n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos, art. 6 - en retenant son dernier alinéa : « Les dérogations mises en œuvre sur le fondement de cet article cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2020 ».

(31) Ord. n° 2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos, art. 7 - le dernier alinéa de cet article reproduit la même assertion : « Les dérogations mises en œuvre sur le fondement de cet article cessent de produire leurs effets au 31 décembre 2020 ».

(32) V. C. Dechristé, « Coronavirus : mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos », *Dalloz actualité*, 26 mars 2020, <https://www.dalloz-actualite.fr/flash/coronavirus-mesures-d-urgence-en-matiere-de-conges-payes-de-duree-du-travail-et-de-jours-de-re>.

(33) En sus du mètre de de distance entre deux personnes, le principe posé dans les lieux de travail est une personne pour 4 m². V., en exemple, la fiche conseils métier pour les personnels de bureau rattachés à la production : https://covid_19_personnel_de_bureau_rattache_a_la_production_industrie_v080520.pdf.

III. Des « fiches conseils métiers » libellées de recommandations

Les fiches et les guides publiés par le ministère du Travail sur son site, doivent être disjoints même si leur visée est identique. Les unes émanent du ministère lui-même, les autres sont concoctés par des organisations professionnelles (34). Cette bipartition dans la rédaction de conseils et recommandations n'est pas sans conséquence puisque bien de leurs formulations se croisent, se recoupent, se répètent. Ainsi, par exemple, dans certaines de ces fiches comme dans quelques-uns de ces guides était mentionnée, selon les cas, une interdiction ou une contre-indication quant à l'usage des fontaines à eau dans les entreprises devant continuer à fonctionner ou autorisées à poursuivre leurs activités. Cette restriction formait le corps de la requête de l'association française de l'industrie des fontaines à eau (AFIFAE). À ce propos, ainsi que le remarque le juge des référés, au jour de sa décision rendue le 29 mai 2020 (n° 440452), « si, à la date à laquelle elles ont été, pour la première fois, rendues publiques, de nombreuses fiches conseils métiers recommandaient aux employeurs de «supprimer», «condamner» ou «suspendre» l'usage des fontaines à eau pendant la pandémie de covid-19, ces mentions ont été ensuite modifiées et sont désormais remplacées (...) dans l'ensemble des fiches conseils métiers qui traitent de l'usage des fontaines à eau, par la recommandation : «Pendant la pandémie, suspendez de préférence l'utilisation des fontaines à eau au profit d'une distribution de bouteilles d'eau individuelles ». Même ainsi énoncées, ces indications font des fontaines à eau des éléments *suspects*... En dépit de l'explicitation donnée à l'audience par le représentant du ministère du travail, selon laquelle cette formule ne contient qu'une *recommandation* (35), le recours de l'association française de l'industrie des fontaines à eau (AFIFAE) conservait son sens. Ce d'autant que le juge des référés du Conseil d'État observe que « les conclusions de la requête tendant à la suspension de «l'exécution» de ces fiches conseils métiers et de la décision de les publier

doivent dès lors être regardées, ainsi que la requérante l'a confirmé à l'audience, comme tendant à la suspension de la publication de ces recommandations dans la rédaction qui est la leur à la date de la présente » (36).

Puisque le mot de « recommandation » est là mis en valeur, ce n'est pas tant la question d'une relégation des fontaines à eau dans les espaces de travail que celle de la qualité juridique ou administrative à attribuer aux « fiches conseils métiers » qui retient l'attention. Aucune qualification précise n'est présentée. Sans doute n'est-ce pas opportun. Dans sa décision du 18 avril 2020, *Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT (FTM-CGT)*, le Conseil d'État constatait simplement qu'afin de « prendre en compte les risques spécifiques résultant de l'épidémie actuelle pour les travailleurs des entreprises, notamment de la métallurgie, le ministère du travail a élaboré et diffusé des recommandations pour aider les entreprises dans la mise en œuvre des mesures d'organisation du travail rendues nécessaires, certes sans élaborer de guide spécifique à la métallurgie, la priorité ayant été donnée aux entreprises accueillant du public, et le travail de déclinaison des consignes générales ne pouvant être effectué de manière utile que dans chaque entreprise... » (37). Cependant, par ailleurs, dans une décision en date du 9 octobre 2017, *Fédération nationale des chasseurs*, le Conseil d'État avait estimé qu'une note de la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier intitulée « Fiche conseil relative aux déclarations abusives ou semi-abusives » recelait les dispositions impératives à caractère général, justifiant ainsi de la recevabilité de la requête, puis de l'annulation de la fiche (38). Depuis, la jurisprudence a évolué et d'autres caractéristiques tenant à l'approfondissement de la notion de *droit souple* pourraient être soulevées à l'encontre des fiches conseils métiers, en relation avec les thèmes de la plasticité des fonctions normatives ou, pour

(34) V., par ex., Syndicat national des mortiers industriels, « Guide des précautions sanitaires pour la continuité et la reprise de l'activité des entreprises du secteur des mortiers industriels et Adjuvants, agents de démolage et produits de cure ». Une précaution verbale y a été insérée : « Les recommandations figurant au présent guide ont pour objet de faire connaître aux entreprises adhérentes des mesures de sécurité qu'il leur appartient de mettre en place et d'appliquer sous leur responsabilité. L'emploi de l'impératif est utilisé par facilité de langage et ne constitue pas une prise de position. Il appartient aux entreprises de procéder à un examen attentif des différentes situations individuelles qui se présentent en leur sein afin d'adapter ces recommandations aux situations opérationnelles de chaque site, dans un objectif de meilleure efficacité. », https://guide_covid_19_pour_la_continuite_mortiers_industriels_snmf_synad.pdf.

(35) « Dans les environnements de travail concernés et pendant le temps de la pandémie, l'usage des fontaines à eau ne [doit être], de préférence, suspendu que si l'employeur est effectivement en mesure de lui substituer une distribution de bouteilles d'eau individuelles, dans des conditions permettant de concilier la protection des salariés contre les risques de contamination et le respect de l'obligation d'assurer la distribution d'eau potable et fraîche, conformément aux dispositions de l'article R. 4225-2 du code du travail. »

(36) Au jour de l'audience publique, le 27 mai 2020. Les guillemets entourant le terme *exécution* sont du juge des référés lui-même.

(37) CE, ord., 18 avril 2020, *Fédération des travailleurs de la métallurgie CGT (FTM-CGT)*, n° 440012.

(38) CE, 9 octobre 2017, *Fédération nationale des chasseurs*, n°s 401021 401026 401033 401044, *Rec. CE*.

reprendre une des expressions du Conseil d'État dans quelques-unes de ses études annuelles, de la «normativité graduée» (39).

Dès lors, seule une subtile distinction ressort de l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'État du 29 mai 2020, *Association française de l'industrie des fontaines à eau*. Les *fiches conseils métiers* élaborées au sein du ministère reçoivent une attention juridictionnelle dont ne bénéficient pas les guides pratiques émanant des organisations professionnelles ou syndicales. Sans que le juge n'ait eu à faire référence aux présupposés du *droit souple* (40), il relève que les recommandations sur les fontaines à eau « figurant dans les fiches conseils métiers publiées par le ministre du travail » ne méconnaissent pas les dispositions du Code du travail relatives aux obligations de l'employeur « pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs » (41), et qu'elles ne portent pas une atteinte disproportionnée

aux règles de la concurrence ou à la liberté du commerce et de l'industrie (42) - ne serait-ce qu'en vertu de la situation créée par les mesures de lutte contre la pandémie de covid-19 (43). Or, la détermination des actes dits *souples* se fonde sur un critère *comportemental* essentiel qui se retrouve en l'espèce. Ces communications de recommandations en *fiches* sont indéniablement susceptibles de détenir une *influence significative* sur les attitudes, postures et maintiens de leurs destinataires, directs ou indirects (44), puisqu'elles alignent de strictes préconisations sur les conduites à tenir (45). Mais aussi, en ce qu'elles déterminent immanquablement des *lignes directrices* (46), elles sont susceptibles d'affecter *substantiellement* des situations de fait, sans pour cela modifier les statuts juridiques (47). Néanmoins, il ne revenait pas au juge des référés de s'attarder sur ces questions...

Geneviève Koubi

(39) V. Conseil d'État, *Le droit souple*, La Doc. fr., coll. Rapports, EDCE, 2014. V., surtout, CE, 21 mars 2016, Sté Fairvesta International GmbH, n° 368082, *Rec. CE*, p. 76 ; CE, 21 mars 2016, Sté NC Numericable, n° 390023, *Rec. CE*, p. 88.

(40) V., entre autres, à ce propos, C. Thibierge, « Le droit souple. Réflexions sur les textures du droit », *RTD Civ.* 2003, p. 599.

(41) Code du travail, art. L. 4121-1.

(42) CE, ord., 29 mai 2020, *Association française de l'industrie des fontaines à eau* (AFIFAE), n° 440452.

(43) Relevant, par ailleurs, la renonciation du Conseil d'État à opérer un examen approfondi des mesures prises restreignant la jouissance des droits et des libertés au regard des référés-liberté formés tout au long de la période de confinement imposée par le gouvernement.

(44) CE, 20 mars 2017, Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, n° 401751, *Rec. CE*, p. 99.

(45) Par ex. CE, 19 juillet 2017, Sté Menarini France, n° 399766, *Rec. CE*, T. p. 427, 716, 809 et 818 (à propos de la *fiche* de bon usage d'un médicament de la Haute autorité de santé, les médecins devant amender leurs prescriptions, les pharmaciens réviser le déremboursement, les patients recevoir un autre traitement...).

(46) Le Conseil d'État précisera quelques jours plus tard que les « documents de portée générale » émis par des autorités administratives sont susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir sous certaines conditions : CE, sect., 12 juin 2020, GISTI, n° 418142, *Rec.* : « Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices. »

(47) CE, 19 septembre 2014, M. Jousselin, n° 364385, *Rec. CE* p. 272.

SANTÉ AU TRAVAIL Etat d'urgence sanitaire – Droit administratif du travail – Droit *souple* –

Fiches conseils métiers du ministère du Travail – Requête tendant à la suspension de « l'exécution » de ces fiches conseils métiers et de la décision de les publier – Portée des recommandations relatives à l'usage des fontaines à eau – Simple valeur d'information des guides pratiques élaborés au sein des organisations professionnelles.

CONSEIL D'ÉTAT - Juge des référés – 29 mai 2020 (n° 440452)
Association française de l'industrie des fontaines à eau (AFIFAE)

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L.511-1 du code de justice administrative : « Le juge des référés statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire. Il n'est pas saisi du principal et se prononce dans les meilleurs délais ». Aux termes de l'article L.521-1 du code de justice administrative : « Quand une décision administrative, même de rejet, fait l'objet d'une requête en annulation ou en réformation, le juge des

référé, saisi d'une demande en ce sens, peut ordonner la suspension de l'exécution de cette décision, ou de certains de ses effets, lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision ».

Sur les circonstances :

2. L'émergence d'un nouveau coronavirus (covid-19), de caractère pathogène et particulièrement

contagieux et sa propagation sur le territoire français ont conduit le ministre des solidarités et de la santé à prendre, par plusieurs arrêtés à compter du 4 mars 2020, des mesures sur le fondement des dispositions de l'article L. 3131-1 du code de la santé publique. Le législateur, par l'article 4 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a déclaré l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois à compter du 24 mars 2020 puis, par l'article 1^{er} de la loi du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions, a prorogé cet état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 inclus. Par un décret du 23 mars 2020 pris sur le fondement de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique issu de la loi du 23 mars 2020, plusieurs fois modifié et complété depuis lors, le Premier ministre a réitéré les mesures précédemment ordonnées par un décret du 16 mars 2020 tout en leur apportant des précisions ou restrictions complémentaires. Par un premier décret du 11 mai 2020, applicable les 11 et 12 mai 2020, le Premier ministre a abrogé l'essentiel des mesures précédemment ordonnées par le décret du 23 mars 2020 et en a pris de nouvelles. Enfin, par un second décret du 11 mai 2020, pris sur le fondement de la loi du 11 mai 2020 et abrogeant le précédent décret, le Premier ministre a prescrit les nouvelles mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

3. Pour accompagner les employeurs et les salariés dans la mise en oeuvre des mesures de protection contre le covid-19 sur les lieux de travail, la ministre du travail a, d'une part, établi plusieurs « fiches conseils métiers » détaillant les précautions à prendre dans différents environnements de travail et publié ces fiches sur le site ministériel (travail-emploi.gouv.fr) et a, d'autre part, publié sur le même site des guides de bonnes pratiques établis par les organisations professionnelles et syndicales dans certaines branches d'activité. Plusieurs de ces fiches conseils métiers et de ces guides comportent une mention relative à l'usage des fontaines à eau installées sur les lieux de travail.

4. L'association française de l'industrie des fontaines à eau demande, sur le fondement des dispositions citées ci-dessus de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, la suspension de « l'exécution » des fiches conseils métiers du ministre du travail en tant qu'elles interdisent ou déconseillent l'usage des fontaines à eau et des décisions de les publier. Elle demande également la suspension, dans la même mesure, de l'exécution des décisions de publier les guides de bonnes pratiques établis au sein des branches professionnelles.

Sur les fiches conseils métiers et la décision de les publier :

5. Aux termes de l'article L. 4121-1 du code du travail, relatif aux obligations générales de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail : « L'employeur prend les mesures nécessaires pour

assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs (...) ». L'article L. 4121-2 du même code prévoit que ces mesures doivent être mises en oeuvre « sur le fondement des principes généraux suivants : /1° Eviter les risques ; / (...) 6° Remplacer ce qui est dangereux par ce qui n'est pas dangereux ou par ce qui est moins dangereux ; / (...) 8° Prendre des mesures de protection collective en leur donnant la priorité sur les mesures de protection individuelle ; (...) ». L'article L. 4121-3 dispose que : « L'employeur, compte tenu de la nature des activités de l'établissement, évalue les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris (...) dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations (...). A la suite de cette évaluation, l'employeur met en oeuvre les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production garantissant un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs (...) ». Enfin, l'article R. 4225-2 du même code prévoit que : « L'employeur met à la disposition des travailleurs de l'eau potable et fraîche pour la boisson ». Il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'il appartient notamment à l'employeur, au titre de ses obligations en matière de santé et de sécurité au travail, de mettre à disposition des salariés de l'eau potable et fraîche sur les lieux de travail, en organisant cette distribution sur la base d'une évaluation de l'ensemble des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, au nombre desquels figurent les risques de contamination.

6. Il résulte de l'instruction que si, à la date à laquelle elles ont été, pour la première fois, rendues publiques, de nombreuses fiches conseils métiers recommandaient aux employeurs de « supprimer », « condamner » ou « suspendre » l'usage des fontaines à eau pendant la pandémie de covid-19, ces mentions ont été ensuite modifiées et sont désormais remplacées, à la date de la présente ordonnance, dans l'ensemble des fiches conseils métiers qui traitent de l'usage des fontaines à eau, par la recommandation : « Pendant la pandémie, suspendez de préférence l'utilisation des fontaines à eau au profit d'une distribution de bouteilles d'eau individuelles ».

7. Les conclusions de la requête tendant à la suspension de « l'exécution » de ces fiches conseils métiers et de la décision de les publier doivent dès lors être regardées, ainsi que la requérante l'a confirmé à l'audience, comme tendant à la suspension de la publication de ces recommandations dans la rédaction qui est la leur à la date de la présente ordonnance.

8. La formulation contestée signifie, ainsi que l'a d'ailleurs confirmé à l'audience le représentant de la ministre du travail, que l'administration recommande que, dans les environnements de travail concernés et pendant le temps de la pandémie, l'usage des fontaines à eau ne soit, de préférence, suspendu que si l'employeur est effectivement en mesure de lui substituer une distribution de bouteilles d'eau individuelles, dans des conditions permettant de concilier la protection des salariés contre les risques

de contamination et le respect de l'obligation d'assurer la distribution d'eau potable et fraîche, conformément aux dispositions de l'article R.4225-2 du code du travail.

9. Dans ces conditions, eu égard à la gravité que peut avoir l'infection par le coronavirus covid-19, aux incertitudes portant sur les modalités de sa contagion, notamment en milieu humide et aux risques particuliers de contamination induits par la présence simultanée de plusieurs salariés sur un même lieu de travail, les moyens tirés de ce que les recommandations relatives aux fontaines à eau figurant dans les fiches conseils métiers publiées par le ministre du travail méconnaissent les dispositions citées au point 5 ou en font une application inexacte ne sont pas de nature, en l'état de l'instruction, à créer un doute sérieux quant à leur légalité.

10. Pour les mêmes motifs, les moyens tirés de ce que ces recommandations porteraient aux règles de la concurrence ou à la liberté du commerce et de l'industrie une atteinte qui ne serait pas proportionnée à leur objectif de santé et de sécurité ne sont pas non plus de nature à créer un doute sérieux quant à leur légalité.

Sur les décisions de publier les guides de bonnes pratiques :

11. Il résulte de l'instruction que, sur les dix guides de bonnes pratiques élaborés au sein des branches professionnelles, deux d'entre eux préconisent, pour la durée de la pandémie, la mise hors service ou l'interdiction d'accès à toute fontaine à eau et deux autres invitent à supprimer, dans la mesure du possible, le recours aux « fontaines à bec ».

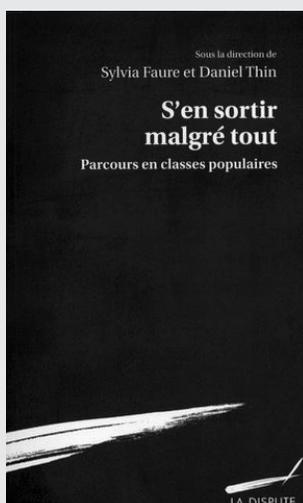
12. Toutefois, il résulte également de l'instruction que les décisions de publication de ces guides sur le site du ministère du travail ont pour seul objet d'informer les employeurs et les salariés des branches concernées des travaux réalisés par les organisations professionnelles et syndicales auteurs de ces guides. Elles ne révèlent par elles-mêmes aucune décision d'approbation de leur contenu par l'administration et ne contiennent pas d'autres informations que celles ayant vocation à être portées, par ailleurs, à la connaissance des employeurs et salariés de la branche par les organisations qui sont à l'initiative de ces documents. Par suite, elles ne revêtent pas le caractère de décisions faisant grief et ne sont susceptibles de faire l'objet ni d'un recours pour excès de pouvoir ni, par conséquent, d'une requête tendant à la suspension de leur exécution.

13. Il résulte de tout ce qui précède que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la condition d'urgence posée par l'article L.521-1 du code de justice administrative, la requête de l'association française de l'industrie de la fontaine à eau doit être rejetée, y compris, par voie de conséquence, ses conclusions à fin d'injonction et celles présentées au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Ordonne :

Article 1^{er} : La requête de l'association française de l'industrie des fontaines à eau est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association française de l'industrie des fontaines à eau et à la ministre du travail.



Édition La dispute
ISBN : 9782843031489
Décembre 2019
166 pages – 16,00 euros

S'EN SORTIR MALGRÉ TOUT PARCOURS EN CLASSES POPULAIRES

Par Sylvia Faure et Daniel Thin

Face aux difficultés économiques, à la disqualification sociale, à la dégradation des conditions d'existence, comment les classes populaires font-elles pour « s'en sortir, malgré tout » ? Ce livre répond à cette question en examinant les conditions de la mobilisation de leurs ressources : soutiens relationnels, savoir-faire convertis en avantages dans une situation particulière, relations avec des acteurs institutionnels, ainsi que d'autres formes de « débrouille ». Tout en expliquant les limites et obstacles à l'amélioration durable des conditions d'existence des classes populaires, les auteurs montrent que ce qui fait ressource pour ces dernières est ancré dans des contextes locaux et dans des relations concrètes.

Cet ouvrage collectif s'appuie sur plusieurs enquêtes sociologiques centrées sur les sorties précoces de la scolarité, les jeunes des missions locales, l'accès au logement, les parcours scolaires au sein de familles nombreuses, le relogement dans les grands ensembles HLM, les associations de femmes de quartiers populaires et les jeunes en quête de mobilité par une professionnalisation dans le football. Il critique la notion aujourd'hui dominante de vulnérabilité qui passe

sous silence les conditions objectives à l'origine des problèmes sociaux et tend à faire porter aux individus la responsabilité de leur situation. Il soutient que pour s'attaquer aux inégalités sociales et aux violences symboliques renforcées par les orientations politiques de ces dernières décennies, il faut commencer par comprendre les ressources et les initiatives des premiers concernés.