

Fiche G.1 - Recommandations aux entreprises et aux administrations pour la continuité des activités économiques et des services publics et la prévention sanitaire en période de pandémie

Les perturbations susceptibles d'affecter les services publics et les activités économiques en cas de pandémie peuvent être limitées par des actions de préparation en amont et, si la pandémie survient, par des adaptations demandant souplesse et réactivité en fonction de la situation sanitaire et du contexte local. La réponse optimale à ce défi appelle un effort collectif et concerté des chefs d'entreprise ou de service et de leurs employés.

L'approche méthodologique de la présente fiche se veut très large, afin que chacun y trouve des pistes de réponse à ses préoccupations et aux questions qui se poseraient en cas de pandémie. Son application doit être modulée en fonction de la taille de l'entreprise (PME, TPE), de son secteur d'activité et de circonstances locales.

1 Évaluation de l'enjeu

Par l'ampleur de ses conséquences, la grippe pandémique peut constituer une menace redoutable non seulement sur le plan humain mais aussi sur le plan de l'organisation de la société et de la vie économique. Due à un nouveau type de virus contre lequel la population n'a pas développé d'immunité, elle peut affecter une très grande proportion de la population, l'expérience des pandémies passées montrant que les classes jeunes sont souvent beaucoup plus touchées que lors des épidémies saisonnières.

Un objectif fondamental sera alors de concilier la continuité des activités du secteur privé comme du secteur public, et la protection de la santé des salariés des entreprises et des agents de la fonction publique, dans l'intérêt du bon fonctionnement de la société dans son ensemble.

Au-delà des établissements déjà soumis à l'application des règles de prévention du risque biologique en milieu professionnel, il est de l'intérêt de l'ensemble des entreprises et administrations, collectivités ou établissements publics de prendre les mesures d'organisation et de prévention adéquates pour permettre la poursuite ou l'adaptation de leur activité ou la continuité du service.

Face à une pandémie dont les conséquences sanitaires seraient limitées, l'objectif sera d'assurer un fonctionnement de l'entreprise ou de l'administration le plus proche possible des conditions normales. Il appartiendra à chacun, du chef d'entreprise ou de service à l'ensemble des employés, d'adopter un comportement solidaire afin que l'activité soit aussi peu perturbée que possible.

Si la pandémie fait de nombreuses victimes, la priorité de sauvegarde des vies humaines imposera probablement une interruption temporaire des activités non essentielles de manière à limiter les contacts qui aggraveraient l'épidémie. Le devoir de chacun sera alors de respecter strictement les consignes qui seront données par les pouvoirs publics et relayées par les employeurs.

Au-delà des consignes possibles de maintien à domicile dans les périodes les plus critiques, plusieurs raisons conduiront vraisemblablement à une forte réduction des effectifs présents sur le lieu de travail : maladie ou convalescence, présence à assurer au chevet d'un malade, « quarantaine familiale » des membres du foyer, garde des enfants dont les crèches et les écoles seront fermées, missions bénévoles indispensables au niveau local...

2 Conséquences d'une pandémie pour une entreprise ou une administration

On redoute aujourd'hui que le virus aviaire H5N1 hautement pathogène, qui est le virus influenza le plus meurtrier connu à ce jour, mute et acquière une capacité de transmission interhumaine soutenue. Fondées sur les pandémies passées, les évaluations de l'Institut de veille sanitaire chiffrent le bilan possible en l'absence d'intervention sanitaire à 9 à 20 millions de malades, 455 000 à 1 000 000 d'hospitalisations, 91 000 à 212 000 décès.

Les principales conséquences d'une pandémie, conduisant à une perturbation sensible de l'activité, pourraient être les suivantes :

- la diminution des effectifs présents sur le lieu de travail ;
- l'indisponibilité simultanée de plusieurs dirigeants ou responsables ;
- des difficultés d'approvisionnement et la défaillance de fournisseurs et de sous-traitants ;
- la dégradation de services particulièrement sensibles (énergie, communications, transports...) ;
- la perturbation des circuits financiers et la réduction des disponibilités financières ;
- l'annulation de commandes et l'impossibilité d'en satisfaire d'autres ;
- des mesures de contrôle aux frontières et d'interruption des liaisons internationales, de restriction voire d'interruption temporaire des transports collectifs avec, en corollaire, la perturbation des importations et des exportations, une interruption des déplacements à l'étranger, voire des restrictions de circulation sur le territoire national ;
- une réduction de la consommation (à quelques exceptions près dont les produits alimentaires et les produits d'hygiène) ;
- l'interruption d'activités affectant des secteurs professionnels particuliers (spectacles, manifestations sportives, culturelles ou festives, tourisme, loisirs, restauration, ...).

3 Objectif du plan de continuité : maintenir l'activité au niveau le plus élevé possible tout en protégeant les personnels exposés

Le plan gouvernemental « Pandémie grippale » préconise une démarche d'anticipation, passant par l'élaboration de « plans de continuité » en phase pandémique, dont l'activation sera préparée dès les situations 4B ou 5A. Ils visent à préparer au mieux les administrations et les entreprises à affronter la pandémie. Cette démarche doit prévoir à la fois des modes d'organisation spécifiques et la protection des personnels présents sur les lieux de travail. Elle concerne aussi bien les grandes entreprises que les PME et les TPE, d'autant que les petites entreprises seront souvent plus sensibles à un environnement perturbé.

L'élaboration du plan de continuité est obligatoire pour les administrations de l'État. Elle est fortement recommandée pour les collectivités territoriales et pour les entreprises.

La préparation d'un plan de continuité impose de partir d'hypothèses de travail réalistes. L'Organisation mondiale de la santé recommande de se baser sur un taux d'absentéisme de 25 %, mais cette évaluation ne tient compte que de l'effet direct de la maladie.

Il est suggéré d'élaborer les plans de continuité sur la base de plusieurs scénarios, le principal pouvant être :

- un taux moyen d'absentéisme de 25 % tout au long de la vague pandémique (8 à 12 semaines) ;
- un taux d'absentéisme de 40 % sur les deux semaines de pointe de la vague pandémique¹.

¹ Ces taux sont cohérents avec ceux retenus par d'autres pays. Ainsi, en tenant compte de tous les facteurs d'absence, les autorités américaines demandent aux entreprises de préparer leur plan sur la base d'un taux d'absentéisme de 40 % pendant deux semaines. Les services canadiens, retenant l'hypothèse de 15 à 35 % des employés tombant malades simultanément, préconisent aux employeurs de prévoir un taux d'absentéisme atteignant 50 % pendant environ deux semaines à la pointe de la vague et un taux plus faible pour les semaines les entourant.

Le plan de continuité doit être fondé sur un examen des conséquences vraisemblables de la pandémie sur l'activité habituelle, sur l'identification et la hiérarchisation des missions devant être assurées en toutes circonstances, de celles pouvant être interrompues pendant une à deux semaines et de celles pouvant l'être de 8 à 12 semaines. Les ressources nécessaires à la continuité des activités indispensables seront ensuite évaluées : moyens humains (en termes d'effectifs et de compétences) et moyens matériels, affectations financières, conseil juridique, etc.

Une part essentielle du plan sera consacrée aux mesures de protection de la santé des personnels. L'usage du droit de retrait sera d'autant plus limité que l'employeur aura pris les mesures nécessaires pour assurer la protection de son personnel (cf. annexe 2).

La réquisition du personnel sur son lieu de travail habituel restera une mesure exceptionnelle, qui n'a donc pas à figurer comme une mesure régulière du plan de continuité.

Le ministère chargé de l'emploi prépare une circulaire relative aux conditions de travail et d'emploi des salariés du secteur privé en cas d'apparition de foyers d'influenza aviaire ou de pandémie grippale. Elle apportera des précisions sur l'élaboration et le contenu attendu du plan de continuité de l'entreprise.

Des documents disponibles sur internet peuvent faciliter l'élaboration des plans de continuité des entreprises².

Un exemple de trame d'un plan de continuité est donné en annexe 1.

4 Protection de la santé du personnel

L'article L. 230-2 du code du travail prévoit que le chef d'établissement prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé de tous ses employés, mesures comprenant des actions de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place de moyens adaptés. Il veille à leur adaptation pour tenir compte du changement des circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes. Il évalue les risques pour la sécurité et la santé des travailleurs et les transcrit dans un document unique qui doit être actualisé pour tenir compte du changement de circonstances ; il établit le programme annuel de prévention mettant en œuvre les actions faisant suite à l'évaluation des risques. Cette démarche est conduite selon une procédure faisant intervenir les instances représentatives du personnel (comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et/ou délégués du personnel). Le médecin du travail ou le médecin de prévention apporte sa compétence médicale.

Ce dispositif général de prévention et de protection doit être étendu aux risques pouvant survenir en période de pandémie, notamment ceux liés au virus grippal, ceux résultant d'un contact avec des personnes malades ou pouvant l'être, ceux concernant les changements de poste ou de modalités de travail, ceux liés au manque de pratique d'employés remplaçant les titulaires habituels des postes, au manque de moyens ou d'énergie, à des déficiences de systèmes d'information... Il convient également de considérer les conditions particulières d'utilisation des transports publics collectifs pour se rendre sur les lieux de travail.

Ainsi, la préparation à la survenue d'une pandémie comprendra :

1. l'adaptation du dispositif existant de protection de la santé des personnels à la situation particulière de la pandémie (document unique, plan de prévention), à travers des mesures proportionnées au risque effectivement encouru. Des exercices ou des simulations peuvent être réalisés pour déterminer les dispositions et matériels les plus adaptés ;
2. l'association à ce dispositif des instances représentatives du personnel compétentes en matière d'hygiène et de sécurité ;

² fiches du Medef à l'adresse http://www.medef.fr/staging/site/page.php?pag_id=46616 ; guide de planification de la continuité pour les entreprises canadiennes à l'adresse http://www.cme-mec.ca/national/template_na_f.asp?p=23.

3. l'élaboration de mesures destinées à freiner la contagion (procédure de gestion de la climatisation, des déchets...);
4. la mise en œuvre des mesures préparatoires, notamment :
 - acquisition de stocks suffisants de masques respiratoires et autres équipements de protection individuelle en fonction des risques liés aux postes occupés, et préparation d'une information garantissant leur utilisation efficace ;
 - vérification de l'aptitude du personnel au port des équipements de protection ;
 - élaboration de consignes de sécurité et de protection spécifiques au risque de pandémie grippale ;
 - formation du personnel à l'ensemble des mesures prévues pour garantir une application correcte des consignes de sécurité et de protection, en tenant compte des personnes qui devront accomplir des tâches qui ne sont pas les leurs habituellement.

L'acquisition des équipements relève de la responsabilité de chaque employeur. Les dispositions relatives à l'acquisition des masques sont détaillées dans la fiche technique G.4 du plan gouvernemental « Pandémie grippale » (site internet www.grippeaviaire.gouv.fr). Deux types de masques peuvent être employés :

- **les masques anti-projections tels les masques chirurgicaux, destinés à protéger les personnes à qui l'on fait face.** Ils peuvent être achetés en quantité importante auprès de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), ou en quantité plus limitée auprès des fournisseurs habituels du monde hospitalier ou de l'industrie agroalimentaire ;
- **les masques FFP2, destinés à protéger les personnes qui les portent.** Ils sont notamment destinés aux personnes exposées aux malades, à leurs prélèvements ou à leurs effets, aux personnes en contact répété et rapproché avec le public, à celles chargées de la gestion des déchets ou des ordures ménagères.

L'organisme utilisateur est le payeur. Toutefois pour tous les professionnels de santé et assimilés, les stocks du ministère de la santé seront distribués gratuitement en situation de pandémie.

Par dérogation aux règles habituelles, tous les organismes privés ayant des personnels exposés, y compris les commerces, sont autorisés à acheter les masques FFP2 auprès de l'UGAP³, qui vérifie l'acceptabilité des demandes⁴ auprès du délégué interministériel à la lutte contre la grippe aviaire.

L'implication directe des organisations professionnelles doit être encouragée pour faciliter des achats groupés à destination des petites entreprises et des commerces, en s'appuyant éventuellement sur la logistique de centrales d'achat.

³ les commandes ou les intentions d'achat doivent être adressées à : UGAP - Agence Ile-de-France - Champs-sur-Marne - 77444 Marne-la-Vallée cedex 2 ; mél : agenceiledefrance@ugap.fr

⁴ pour les commandes importantes, les masques FFP2 sont livrés à l'acheteur pour une quantité minimale d'un conteneur (38 m³ soit environ 125 000 masques, à un prix unitaire de 0,365 à 0,38 € hors taxe aux conditions économiques de février 2006). Pour les commandes limitées, la livraison par palette (environ 7500 masques) est possible à un prix légèrement supérieur du fait des frais de dégroupage et de réexpédition. Les petites commandes peuvent être passées directement auprès des fabricants, en se référant aux conditions économiques convenues dans le cadre des conventions avec le ministère de la santé (cf. liste des sociétés ayant passé une convention avec ce ministère à l'adresse internet : www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/grippe_aviaire/producteurs_masque.htm).

Annexe 1 - Exemple de trame d'un plan de continuité

Les mesures prévues et les éléments inscrits dans le plan de continuité doivent être conformes aux dispositions et recommandations du plan gouvernemental « Pandémie grippale ».

1 Analyse des missions assurées par l'organisme - Continuité des fonctions de direction

- Désignation d'une personne responsable (et d'un remplaçant) pour coordonner la préparation et la mise en œuvre du dispositif de gestion de crise.
- Détermination des conséquences possibles de la pandémie ; examen de la situation prévisible du secteur d'activité de l'entreprise ou de l'administration ; élaboration de scénarii ; évaluation des conséquences financières ; adaptation de l'activité à l'évolution des besoins des clients et consommateurs en situation de pandémie ; cas particuliers où la fermeture pourrait être décidée.
- Identification et hiérarchisation des missions devant être assurées en toutes circonstances ; fonctions à assurer.
- Cas particulier des missions nécessaires à la sécurité des populations et de l'environnement (dans les installations classées pour la protection de l'environnement, par exemple).
- Identification des missions pouvant être interrompues pendant une à deux semaines et de celles pouvant l'être de 8 à 12 semaines.
- Identification des ressources nécessaires à la continuité de l'activité indispensable : moyens humains (en termes d'effectifs et de compétences) et matériels, affectations financières (évaluer la baisse des commandes, le coût des journées de travail perdues, les stocks complémentaires pour faire face aux pénuries d'approvisionnement, le coût des mesures de protection et d'hygiène, des moyens de communication...), conseil juridique...
- Extension des délégations de signature et des principes de suppléance, dans l'hypothèse de l'indisponibilité simultanée de plusieurs responsables.

2 Ressources humaines

- Établissement d'un état des effectifs indiquant notamment :
 - o la nécessité d'un maintien à domicile durant la période pandémique en raison d'un handicap ou d'un facteur médical ;
 - o la proximité domicile-lieu de travail et la disponibilité d'un véhicule personnel ;
 - o leur compétence au regard des missions et fonctions prioritaires à assurer ;
 - o leur disponibilité prévisible en cas de fermeture des crèches et des établissements d'enseignement ;
 - o leur possibilité de travailler depuis leur domicile ;
 - o les postes qu'ils pourraient occuper dans une situation dégradée ;
 - o leur perception du volontariat.
- Vérification des possibilités de suppléance pour les postes essentiels.
- Possibilités de renforcement (réservistes, jeunes retraités, intérimaires, etc.).
- Formation de certains personnels aux tâches prioritaires.
- Principes d'enregistrement des jours et horaires de présence sur le lieu de travail, afin de retracer *a posteriori* les contagions possibles et de prendre, le cas échéant, des mesures de maintien à domicile des personnes qui ont été exposées.

- Règles spécifiques applicables en situation pandémique, relatives :
 - o à la rémunération des employés ;
 - o aux congés de toutes natures ;
 - o à la médecine du travail ;
 - o aux expatriés (plan d'évacuation notamment).
- Dispositifs de « sas sanitaires » pour la relève des personnels possédant des compétences indispensables.

3 Méthodes et moyens de protection et d'information des personnels

La première mesure à mettre en œuvre est l'actualisation du document unique d'évaluation des risques pour intégrer les nouveaux risques liés à la situation de crise sanitaire majeure. Il en découle des mesures de protection, dont :

- l'application des mesures d'hygiène ;
- la réduction des contacts entre personnes ;
- le suivi médical des personnels, y compris un contrôle éventuel (température par exemple) ;
- la dotation en moyens de protection (masques notamment).

Il est nécessaire d'identifier les personnels les plus exposés au virus et de déterminer les modalités particulières de leur protection, par :

- l'évaluation des besoins (personnes exposées et types de masques ; autres équipements de protection individuelle en fonction des postes occupés) ;
- la vérification, par le médecin de prévention ou le médecin du travail, de l'aptitude au port des équipements, en incluant les personnels susceptibles de changer de poste ;
- la constitution du stock d'équipements de protection et les modalités de distribution ;
- la formation aux règles d'hygiène renforcée et à l'emploi des masques.

L'information des personnels et l'aide sociale en situation de pandémie doit porter :

- sur la maladie et les règles d'hygiène ;
- sur l'organisation de l'entreprise face à la pandémie, en y associant les instances représentatives du personnel compétentes en matière d'hygiène et de sécurité des conditions de travail ;
- sur l'aide sociale lors de la pandémie.

Il doit être noté que, si les entreprises et les administrations doivent prévoir l'acquisition de moyens de protection tels que masques, gants, etc., elles n'ont pas à acquérir préventivement des médicaments, qui seront délivrés aux malades sur prescription médicale à partir des stocks constitués par l'État.

4 Modes d'organisation pour le maintien de l'activité

- Identification de fournisseurs alternatifs.
- Constitution ou renforcement de stocks.
- Solutions alternatives de transport pour les approvisionnements et les produits fabriqués.
- Procédures de remplacement du courrier.
- Détermination de solutions à la problématique financière : paiement des salaires, attitude vis-à-vis des clients demandant des facilités de paiement, assurances, etc.

- Établissement d'une liste des moyens techniques et logistiques à prévoir en fonction des activités identifiées comme essentielles (téléphones, postes internet, ordinateurs portables, etc.).
- Mesures visant à limiter la contagion : renforcement des mesures d'hygiène et de protection, suppression de réunions, constitution d'équipes de réserve, ventilation de certaines salles voire purification d'atmosphère, etc.
- Modalités de restauration collective.
- Moyens alternatifs de transport ou d'hébergement (mise à disposition de véhicules, covoiturage, taxis, logement sur place, etc.).
- Réorganisation du travail : audioconférences et téléconférences, travail à domicile, etc.
- Aménagement des horaires et du temps de travail pour remédier aux perturbations liées à l'absentéisme.
- Outils d'information collective du personnel à domicile (site internet et répondeurs, etc.).
- Utilisation du courrier électronique et de la télécopie plutôt que du courrier classique (papier).
- Plan de communication, notamment vis-à-vis des clients et des consommateurs.
- ...

5 Acquisitions préalables

- Produits d'hygiène, masques et autres moyens de protection.
- Équipements nécessaires au travail à domicile (prévoir la sécurisation des informations confidentielles pour le télétravail).
- Équipements nécessaires à l'adaptation des postes les plus exposés (hygiaphones par exemple).
- Passation de contrats pour l'organisation de téléconférences.
- ...

6 Reprise des opérations à l'issue de la phase aiguë

7 Suivi de situation et comptes rendus

8 Exercices

Annexe 2 - La problématique du droit de retrait lors d'une pandémie grippale

1 Rappel sur les conditions générales d'exercice du droit de retrait

Le droit de retrait, qui s'exerce sous le contrôle du juge judiciaire ou du juge administratif, est très encadré. En vertu des articles L. 231-8 et suivants du code du travail et des décrets n° 82-453 du 28 mai 1982 et n° 85-603 du 10 juin 1985 définissant l'organisation de l'hygiène, la sécurité au travail et la médecine de prévention dans les fonctions publiques de l'État et territoriale, les salariés et les agents publics bénéficient d'un droit d'alerte et de retrait s'ils ont un motif raisonnable de penser qu'une situation de travail présente un danger grave et imminent pour leur vie et leur santé, c'est-à-dire si une menace à court terme est susceptible de provoquer une atteinte sérieuse à leur intégrité physique.

Sur la notion de danger grave et imminent, il convient de préciser que le degré de gravité du danger doit être distingué du risque « habituel » du poste de travail et des conditions normales d'exercice du travail, même si l'activité peut être pénible et dangereuse.

Le droit de retrait ne peut s'exercer sans utiliser, au préalable ou simultanément, la procédure d'alerte qui consiste, pour le salarié ou l'agent public, à signaler à l'employeur l'existence d'un danger grave et imminent, directement ou par l'intermédiaire d'un représentant du personnel ou, dans le cas des agents publics, d'un membre du comité d'hygiène et de sécurité. Le retrait peut intervenir à la suite d'une information donnée, oralement ou par écrit, par l'employé à l'employeur ou à son représentant.

Lorsqu'il est justifié, le droit de retrait doit être exercé de manière telle qu'il ne puisse créer pour autrui une nouvelle situation de risque grave et imminent.

2 Exercice du droit de retrait en cas de pandémie grippale

Qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public, l'exercice du droit de retrait en situation de pandémie grippale doit demeurer exceptionnel dès lors que l'employeur aura pris toutes les mesures de prévention et de protection individuelle visant à réduire les risques de contamination auxquels les salariés ou agents peuvent être exposés.

Dans l'hypothèse où le recours à la réquisition⁵ est rendu nécessaire et dès lors que toutes les mesures de prévention ont été prises par l'autorité requérante, le droit de retrait ne peut s'exercer légitimement.

Dans la fonction publique, certaines missions sont incompatibles par nature avec l'usage du droit de retrait. Il s'agit de missions générales assurant la sécurité des biens et des personnes exercées par les services et unités des douanes, de la police, de l'administration pénitentiaire ou de la sécurité civile⁶.

⁵ les modalités de mise en œuvre de la réquisition ne doivent pas excéder les mesures imposées par l'urgence et doivent être proportionnées aux nécessités de l'ordre public ou de l'intérêt de la nation.

⁶ les missions d'ordre public et de sécurité incompatibles avec l'exercice du droit de retrait sont définies par arrêtés interministériels : arrêté du 10 avril 1997 pour le personnel pénitentiaire (*Journal officiel* du 18 avril 1997), arrêté du 26 avril 2002 pour le personnel diplomatique (*Journal officiel* du 3 mai 2002), arrêté du 15 mars 2001 pour les personnels de la fonction publique territoriale (*Journal officiel* du 24 mars 2001).