

**RETOUR D'EXPÉRIENCE
SUR LA GESTION DE
LA CRISE SANITAIRE POUR**

PENSER LE MONDE D'APRÈS

**ASSOCIATION
DES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX DE FRANCE**

**ÉLÈVES
ADMINISTRATEUR.RICE.S
DES PROMOTIONS
GEORGE SAND
ET ABBÉ PIERRE**

Christine Bernardy-Verret
Jean-Baptiste Caridroit
Maxime Choplin
Stéphanie Clément
Sonia Derdiri
Amélie Dietlin
Jordan Eustache
Pauline Lemaire
Julie Meyniel
Cyril Royer
Giacomo Siiriainen
Frédéric Triviaux
Vincent Terrade

JUIN 2020



**ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX**

**COORDINATION
DU RETEX**

Amaury Brandalise,
vice président
Karine Garcin-Escobar
Gwenaël Leblong-Masclat

**COORDINATION
DES GROUPES DE TRAVAIL**

Christine Bernardy-Verret
Amélie Dietlin
Cyril Royer

ÉLÈVES ADMINISTRATEUR.RICE.S DES PROMOTIONS GEORGE SAND ET ABBÉ PIERRE



**CHRISTINE
BERNARDY-VERRET**



**JEAN-BAPTISTE
CARIDROIT**



**MAXIME
CHOPLIN**



**STÉPHANIE
CLÉMENT**



**SONIA
DERDIRI**



**AMÉLIE
DIETLIN**



**JORDAN
EUSTACHE**



**PAULINE
LEMAIRE**



**JULIE
MEYNIEL**



**CYRIL
ROYER**



**GIACOMO
SIIRAINEN**



**VINCENT
TERRADE**



**FRÉDÉRIC
TRIVIAUX**

CE N'EST PAS CE QUE VOUS NE SAVEZ PAS QUI VOUS MET DANS LA DIFFICULTÉ, MAIS C'EST CE QUE VOUS SAVEZ AVEC CERTITUDE ET QUI N'EST JUSTE PAS VRAI.

MARC TWAIN

ÉDITORIAL

L'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), association qui fédère 1000 hauts fonctionnaires territoriaux, produit depuis plusieurs années des contributions au débat public, qui s'appuient sur les démarches d'innovation et d'intelligence collective au cœur de nos territoires.

Au cours des derniers mois, pour gérer au mieux la crise sanitaire exceptionnelle qui touche nos concitoyens, les collectivités territoriales et les acteurs locaux ont su démontrer une grande capacité d'adaptation. Le « stress test », les banquiers le savent, est un formidable révélateur des forces et des faiblesses d'une organisation. L'analyse de la réaction, dans l'urgence, des acteurs publics et notamment au niveau local, est une aide pour penser plus efficacement les mécanismes de demain, dans la gestion de crise mais plus globalement dans la réponse aux grands défis qui nous attendent.

Aussi, l'AATF a mis en place le groupe de travail Retour d'expérience sur la gestion de crise pour le monde d'après, afin de collecter et valoriser les pratiques innovantes déployées dans ces conditions extrêmes par les collectivités et établissements publics locaux. Il s'agit du premier grand retour d'expérience, mené collectivement par les acteurs publics locaux, qui ont contribué au présent document. Nul doute que cette

démarche initiée par l'AATF saura s'enrichir d'autres analyses, complémentaires ou contradictoires, car c'est bien avec l'objectif d'initier un véritable débat d'idée que les membres de l'association se sont mobilisés. À cet effet, un questionnaire organisé autour de trois thématiques a été adressé aux collectivités territoriales et leurs établissements, via notre réseau des délégations régionales :

- La gouvernance entre acteurs (publics, privés) pour piloter la gestion de la crise ;
- L'adaptation de la continuité des services publics locaux ;
- L'adaptation de la gestion des ressources et du management.

Plus d'une cinquantaine de collectivités ont répondu à cette enquête, fournissant un matériel sincère, vivant, riche, diversifié. Je veux les en remercier très chaleureusement. Leur témoignage fera date dans l'histoire qui sera un jour écrite sur la gestion de crise hors norme. Je remercie également l'ensemble des contributeurs à ce rapport, parmi lesquels figurent au premier rang les partenaires de notre association. Leur nom à tous figure en conclusion de ce document.

Je souhaite également saluer la qualité du travail des élèves administrateurs territoriaux, en cours de formation à l'Institut National des Études Territoriales, qui se sont portés volontaires pour travailler sur ce RETEX sur leur temps

personnel. Je sais que cette expérience professionnalisante leur a été profitable, et qu'ils pourront la valoriser dans la suite de leur parcours.

Enfin, j'exprime ma reconnaissance à notre vice-président Amaury Brandalise, nos délégués régionaux Karine Garcin-Escobar et Gwenaël Leblong-Masclat pour la coordination de ce travail, ainsi que l'ensemble des collègues administrateurs qui se sont impliqués dans sa réalisation, illustrant la force de notre réseau.

Plus que jamais, les collectivités territoriales, les cadres territoriaux, dont les administrateurs territoriaux, étaient en première ligne dans la gestion de cette crise sanitaire avec une agilité dont ce RETEX veut témoigner, afin de faire œuvre utile pour la gestion de futures crises auxquelles notre pays devrait à nouveau faire face.

Fabien Tastet

Président de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France

ET POUR DIRE SIMPLEMENT CE QU'ON APPREND AU MILIEU DES FLÉAUX, QU'IL Y A DANS LES HOMMES PLUS DE CHOSES À ADMIRER QUE DE CHOSES À MÉPRISER.

LA PESTE, ALBERT CAMUS

PRÉCISIONS SUR LA MÉTHODE UTILISÉE POUR CE RETOUR D'EXPÉRIENCE

Qu'est-ce qu'un retour d'expérience (ou retex) ?

Le retex est un temps important permettant de conclure le processus de gestion d'une crise. Il permet d'enrichir, par l'analyse de l'expérience vécue, les procédures de gestion de crises de même type.

Il vise à capitaliser les leçons à tirer des réussites ou des échecs, de manière à réduire les vulnérabilités et à augmenter les capacités de résilience. Issu d'une analyse formalisée d'expériences subies ou volontairement organisées, il se fonde sur une démarche de recueil et d'exploitation d'informations permettant de faire profiter les organisations des erreurs, innovations ou progrès issus de l'expérience.

Quelle méthode utilisée pour le « Retex sur la gestion de la crise sanitaire pour penser le monde d'après » ?

Le présent document, réalisé par des élèves administrateur.rice.s territoriaux des promotions George Sand (2019-2020) et Abbé Pierre (2020-2021) est le fruit d'un travail réalisé pendant 8 semaines entre mars et juin 2020, sous le pilotage de l'AATF.

Il présente le résultat d'une démarche d'enquête s'appuyant sur :

- **La réalisation d'un questionnaire**, qui a fait l'objet de réponses « à chaud » d'administrateurs territoriaux adhérents de l'association et acteurs de la gestion de cette crise dans leur poste respectif ;
- **Une analyse documentée** de la presse et des sources documentaires spécialisées ;
- **Un ensemble d'entretiens qualitatifs**, menés avec des cadres dirigeants de collectivité ;
- **Le recueil de paroles d'expertise** issu de partenaires de l'association et de grands témoins reconnus dans leur domaine de compétence.

Le travail s'est organisé autour de trois groupes de travail consacrés à la gouvernance de la crise, à l'adaptation de la gestion des services publics et à l'adaptation de la mobilisation des ressources.

TABLE DES MATIÈRES

1^{RE} PARTIE

LES ACTEURS PUBLICS FACE À LA CRISE SANITAIRE: RÉCIT D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE BOUSCULÉE

I | LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS ET L'ÉTAT: DES COOPÉRATIONS PERFECTIBLES ET LE RESSENTI D'UN DÉFICIT DE COORDINATION

- A. Une concertation État/collectivités jugée insatisfaisante avec le bloc communal, alors que le modèle partenarial noué avec les régions a été salué
- B. Les difficultés apparentes de l'État pour coordonner la gestion de crise: la conséquence d'une organisation administrative insuffisamment adaptée à la gestion des crises de cette nature?

II | LES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES: LA PRÉDOMINANCE D'UNE LOGIQUE « D'UNION SACRÉE », AVEC UN SOUCI COMMUN DE PROTÉGER LE TERRITOIRE

- A. Majoritairement, la coopération entre collectivités territoriales a été renforcée pendant la période de la crise
- B. Toutefois, les relations entre collectivités ont parfois donné lieu à des actions redondantes, voire concurrentielles

III | LES COLLECTIVITÉS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE: UNE COLLABORATION NATURELLE MARQUÉE PAR LES SOLIDARITÉS DE PROXIMITÉ

- A. Des synergies majoritairement renforcées avec les associations et les entreprises
- B. Des limites structurelles et conjoncturelles ont minoré les synergies territoriales

2^E PARTIE

L'ADAPTATION DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX PENDANT LA CRISE SANITAIRE: UNE ILLUSTRATION DE L'AGILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

I | CONDUIRE UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION ET DE PROTECTION DE LA POPULATION EN SITUATION DE CRISE SANITAIRE: LE GRAND RETOUR DES MAIRES

- A. Pouvoirs de police du maire: des outils mobilisés prioritairement au service de la protection des populations dans un cadre juridique à stabiliser
- B. Les nouvelles technologies au service de la surveillance de la population: une banalisation à interroger
- C. Une communication en direction de la population multi-canal et plus...

II | LES COLLECTIVITÉS, INVITÉES SURPRISES DE LA GESTION SANITAIRE

- A. Des collectivités aux avants postes de la production et de la gestion des stocks de matériels sanitaires
- B. En attendant le protocole sanitaire...
- C. De la mission de gestion des repas à celle de santé publique: les dispositifs créés en compensation des fermetures de cantines scolaires pour assurer l'alimentation des enfants précaires
- D. Les dispositifs de lutte contre les violences intrafamiliales

III | LA VERTU CARDINALE DU SERVICE PUBLIC LOCAL PAR TEMPS DE CRISE: S'ADAPTER POUR ASSURER LES MISSIONS PRIORITAIRES

- A. S'adapter pour répondre à l'urgence sociale immédiate
- B. Inventer de nouvelles modalités d'accompagnement social: assurer les missions autrement
- C. La mission impossible en matière d'éducation et d'accompagnement à la parentalité pendant la crise: combler les inégalités ou limiter les dégâts?
- D. La culture, outil précieux du lien social en période de confinement
- E. Assouplir le fonctionnement du service public pour faire face à la crise
- F. Faciliter la mobilité et le partage d'espace grâce à l'urbanisme tactique

IV | L'ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS: SE MOBILISER POUR FACILITER LA RELANCE

- A. La mise en place réactive de fonds de soutien régionaux n'épuise pas le débat sur la place des autres échelons dans la vie économique
- B. La valorisation, parfois via une aide logistique ou numérique, des commerçants et producteurs locaux représente une opportunité historique pour les collectivités de structurer des circuits-courts résilients
- C. L'exonération de charge et le soutien par la commande publique, leviers unilatéraux dépendants d'évolutions réglementaires à approfondir
- D. Le soutien à la reprise économique par la fourniture de matériels sanitaires démontre la proximité et l'opérationnalité des collectivités

3^E PARTIE

L'ADAPTATION DE LA GESTION DES RESSOURCES: UNE ILLUSTRATION DE LA RÉSILIENCE DES AGENTS TERRITORIAUX EN PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE

I | ENTRE CARENCE ET ABONDANCE: LA DIFFICILE GESTATION DU « JURIDIQUE DE CRISE »

- A. Un arsenal juridique mouvant et omniprésent
- B. Face à une situation exceptionnelle, les collectivités ont dû manager le risque juridique pour préserver l'avenir

II | ENTRE CADRE STATUTAIRE ET CONTRAINTES MATÉRIELLES: LA DIFFICILE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN SITUATION DE CRISE

- A. Une situation qui a induit de forts enjeux managériaux
- B. Une horizontalisation de la prise de décision pendant la gestion de crise
- C. Le travail à distance, une expérience à généraliser et poursuivre?

10 PROPOSITIONS ISSUES DU RETOUR D'EXPÉRIENCE POUR PENSER LE MONDE D'APRÈS

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS INSTITUTIONNELLES

- 1 Positionner les collectivités territoriales en partenaires de l'état
- 2 Réaffirmer le rôle de coordinateur du Préfet sur les administrations déconcentrées de l'État et en période de crise
- 3 Repenser le cadre normatif selon le principe « le national trace le cap, le local adapte »
- 4 Créer un « Campus de l'action publique du XXI^e siècle »
- 5 Organiser un grand retex national de la gestion de crise pour structurer un modèle opérationnel partagé de la gestion de crise

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES: LA PROXIMITÉ, UNE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

- 6 Lancer des états généraux de la solidarité
- 7 Engager un plan urgent pour la relance économique
- 8 Relocaliser les activités prioritaires pour la souveraineté nationale, selon une logique européenne, nationale et régionale de développement durable
- 9 Faciliter sous forme d'expérimentation l'entrée au capital de sociétés commerciales pour les EPCI

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS NUMÉRIQUES

- 10 Lancer un grand plan du numérique solidaire

LES ACTEURS PUBLICS FACE À LA CRISE SANITAIRE: RÉCIT D'UNE GOUVERNANCE TERRITORIALE BOUSCULÉE

Pour cette première partie consacrée à la gouvernance de la gestion de crise, trois champs institutionnels ont été explorés successivement :

- le lien entre les collectivités territoriales et État,
- les modes de coopération entre collectivités,
- la place prise par les acteurs privés (associations, entreprises, initiatives citoyennes diverses...) dans la gestion de crise aux côtés des acteurs institutionnels locaux.

Les témoignages recueillis tout comme les nombreuses publications sur le sujet font état d'un positionnement des collectivités territoriales comme acteur de la crise, comme ensemble des initiatives privées et comme partenaires du représentant de l'État sur leur territoire.

D'une manière générale, s'est confirmée l'aptitude des collectivités à s'adapter, à agir et réagir, en lien avec l'ensemble de leur écosystème, et avec le souci d'une action efficace et différenciée selon le contexte territorial, alors même que le contexte national était dominé par un dispositif normatif omniprésent et plutôt uniforme.

I | LES RELATIONS ENTRE LES COLLECTIVITÉS ET L'ÉTAT : DES COOPÉRATIONS PERFECTIBLES ET LE RESSENTI D'UN DÉFICIT DE COORDINATION

À la question « Quel bilan faites-vous de la relation entre l'État et votre collectivité pendant la crise (information, dialogue, partage des rôles, coordination) ? », les cadres territoriaux qui ont répondu au questionnaire expriment un sentiment général d'insatisfaction.

Ce sentiment mérite néanmoins d'être nuancé. Selon les strates, selon la capacité des interlocuteurs à se coordonner, selon le niveau de dialogue préexistant, les articulations et la gestion de la crise ont pu connaître des sorts différents, qui permettent d'identifier, pour l'avenir, les conditions de réussite d'une coordination efficace des acteurs publics en contexte de crise majeure. Pour cela, il convient d'identifier ce qui a fonctionné et ce qui a moins bien fonctionné, quels ont été les facteurs favorables ou défavorables, et de tracer quelques lignes de perspective pour penser l'avenir.

A. UNE CONCERTATION ÉTAT / COLLECTIVITÉS JUGÉE INSATISFAISANTE AVEC LE BLOC COMMUNAL, ALORS QUE LE MODÈLE PARTENARIAL NOUÉ AVEC LES RÉGIONS A ÉTÉ SALUÉ

Lorsqu'ils pré-existaient et s'inscrivaient dans des pratiques régulières, les espaces institutionnels d'échange ont pu faciliter l'articulation entre les échelons déconcentrés de l'État, et les Régions et les Départements. À contrario, le bloc communal exprime un manque de concertation, qui a pu nuire à la mise en œuvre de mesures pour lesquelles les communes et l'échelon intercommunal étaient pourtant en première ligne.

Dans l'ensemble, les relations du bloc communal avec les services de l'État n'ont en effet pas été jugées satisfaisantes. Les communes et EPCI ont notamment déploré l'imprécision des informations et des directives, ainsi que le temps de latence entre les annonces gouvernementales et les conditions précises de mise en œuvre. Elles ont souvent dû anticiper les normes nationales et adopter des mesures dans un contexte d'incertitude quant à leur maintien dans le temps et leur sécurité juridique.

Les principaux points de crispation se sont faits jour à l'annonce des fermetures d'écoles puis du confinement, et enfin dans la préparation du déconfinement. Aujourd'hui encore, la conciliation des orientations nationales (parfois très détaillées) et des réalités locales reste difficile en matière de retour à l'école (consignes sanitaires, priorisation des élèves accueillis...) ou d'ordre public s'agissant de l'ouverture d'établissements. Néanmoins, lorsque des réunions régulières ont été organisées par le corps préfectoral, le rectorat ou l'agence régionale de santé, le bilan est apprécié

plus positivement. Toutefois, il demeure le sentiment que l'information a été trop verticalisée et descendante et que les besoins d'adaptation locale ont été insuffisamment pris en compte, au moins dans les premiers temps de la crise.

Ainsi, les communes ont pu exprimer le sentiment que, dans leurs échanges avec l'État, elles étaient parfois davantage considérées comme une source de problèmes que comme un maillon de la gestion de crise.

La coordination État-départements s'est révélée quant à elle très variable d'un département à l'autre et en fonction des compétences concernées.

Au niveau régional, il a été observé, de façon générale, un niveau plus important de coordination, voire une approche réellement partenariale avec les services de l'État, notamment en matière de soutien économique.

UN EXEMPLE DE COOPÉRATION POSITIVE DANS LE DÉPARTEMENT DES LANDES

par Emilie Pouzet-Robert, DGA Solidarité

La crise a amené des coopérations indispensables entre le Département et les partenaires étatiques (ARS, CAF, préfecture...). Des groupes de travail et de suivi plus ou moins formalisés se sont établis sur les politiques publiques concernées. Le partenariat département/ARS a été particulièrement approfondi sur les questions de suivi des ESSMS, la gestion des masques, ou encore le partage de la doctrine sanitaire. Le partenariat avec la CAF et la préfecture a permis un pilotage commun des places disponibles pour la garde d'enfants (EAJE et assistants maternels) avec une réelle mise en commun des données issues du territoire.

FAIRE FACE À LA CRISE EN RÉGION GRAND EST: MOBILISATION GÉNÉRALE DE TOUS LES ACTEURS POUR UN TERRITOIRE EN PREMIÈRE LIGNE!

Nicolas Pernot,
DGS de la région Grand Est

«En Grand Est, toutes les mesures mises en place par la Région l'ont été dans le cadre d'une étroite et permanente concertation/coordination, voire le cas échéant en partenariat, avec les acteurs publics et privés du Grand Est.»

Ainsi du déploiement le 6 mars, en relation avec l'État, Bpifrance et les Agences de développement économique du territoire, de solutions de financement et d'accompagnement du rapatriement en France ou en Europe des chaînes de production des entreprises impactées ou de la mise en place, fin mars, à l'initiative de la Région, du Fonds Résistance (44 M€) doté à parité par les EPCI, les Départements et la Banque des Territoires, pour soulager la trésorerie des acteurs impactés par la crise;

La plateforme de la Région «Plus Forts Grand Est», lancée le 8 avril avec les acteurs économiques du territoire référence des solutions innovantes en Grand Est pour surmonter ensemble la crise du Covid-19; Dans le domaine de la culture, la DRAC Grand Est et la Région ont uni leurs efforts pour accompagner les acteurs des filières culturelles professionnelles du Grand Est et ont mis en place dès le 2 avril des groupes de travail thématiques État-Région pour faire un point d'étape hebdomadaire.

Enfin, à l'issue d'un travail de réflexion avec les professionnels concernés, l'État (DRAC Grand Est), la Région Grand Est et le Centre National du Livre mobilisent les aides à la librairie indépendante prévues dans le cadre du contrat de filière pour le livre dans le Grand Est afin d'accompagner la réouverture des librairies en région.

B. LES DIFFICULTÉS APPARENTES DE L'ÉTAT POUR COORDONNER LA GESTION DE CRISE: LA CONSÉQUENCE D'UNE ORGANISATION ADMINISTRATIVE INSUFFISAMMENT ADAPTÉE À LA GESTION DES CRISES DE CETTE NATURE?

Unaniment, les collectivités ont exprimé le fait que la principale source de complexité avait résidé davantage dans la communication entre l'État central et ses services déconcentrés, que dans la communication entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales.

Alors que la déconcentration pourrait garantir une organisation favorable à la mise en œuvre d'une action coordonnée, l'existence de plusieurs centres de décision de l'État en région, perçus comme autonomes les uns des autres (préfecture, ARS, rectorat...), a été souvent source d'ambiguïté opérationnelle et juridique pour les collectivités territoriales, d'allongement des délais, et parfois de crispation du dialogue.

À contrario, là où les acteurs publics étatiques et décentralisés ont privilégié une articulation transversale et un dialogue horizontal, la mise en œuvre d'une action coordonnée a bien fonctionné.

EN SYNTHÈSE LA CRISE SANITAIRE A MIS EN ÉVIDENCE LES ÉLÉMENTS SUIVANTS:

- Les difficultés de l'État central à communiquer avec ses propres services déconcentrés se répercutent sur la capacité de ces derniers à apporter une information utile et précise aux collectivités dans des délais satisfaisants. Parfois a également été exprimé le sentiment d'un déficit de coordination entre administrations déconcentrées, faute de leadership reconnu du rôle du Préfet en matière de gestion de crise par les administrations déconcentrées.
- L'association de tous les acteurs publics et le dialogue sont la clé pour gérer la crise et assurer des conditions optimales à la mise en œuvre locale des prescriptions nationales.
- Dans une logique de subsidiarité, les collectivités territoriales sont les mieux placées pour proposer les mesures locales de nature à garantir l'atteinte des objectifs gouvernementaux, au moyen, le cas échéant, de mesures innovantes et différenciées selon les caractéristiques locales. L'uniformité des mesures n'est pas toujours garante de rapidité et d'efficacité.
- Les collectivités territoriales ont montré leur compétence, non seulement pour mettre en œuvre avec efficacité ce qui est décidé au niveau central, mais aussi pour contribuer à trouver des solutions opérantes. Elles sont devenues des partenaires dans la conception des politiques publiques et veulent être reconnues comme tels. Ainsi en est-il, par exemple, de l'action des régions pour préparer la sortie de crise: les Présidents des 18 Régions de France ont travaillé dès le 30 mars à un plan de relance de l'économie en lien avec l'État.

LA FIGURE DU PRÉFET « ENTRAVÉ »

Mi-avril 2020, l'AATF publiait un *Tableau de bord de suivi des textes sur la crise sanitaire* (https://drive.google.com/file/d/16F-CPIwYxRGvjC6kUMbFJ5_Ar_zXONn/view) recensant l'intégralité des lois, ordonnances, décrets, circulaires, instructions ministérielles, etc. publiés depuis l'annonce de l'état d'urgence sanitaire et mettant à la disposition de la communauté des professionnels présents sur LinkedIn et des adhérents de l'AATF les liens vers ces textes et leurs commentaires. L'existence d'un tel document illustre les limites du phénomène de profusion normative et de ses effets pendant la crise sanitaire :

En effet, si le besoin d'un cadre normatif adapté au contexte était évident, son déploiement a généré des textes nombreux, et parfois perçus comme complexes à interpréter ou en décalage temporel par rapport à la situation (par exemple pour le télétravail). Des collectivités ont souvent exprimé le fait qu'elles ont été placées dans la situation de mettre en œuvre ou d'anticiper la mise en œuvre de dispositifs, sans pouvoir attendre la publication des textes (par exemple avec les protocoles sanitaires sur la réouverture des établissements scolaires) ou leur interprétation définitive par les services centraux et déconcentrés de l'État. Les Préfets ont pu paraître comme placés dans une situation inconfortable :

- traducteur des vagues successives de normes produites par le pouvoir législatif et réglementaire, mais avec des marges de manœuvre réduites en matière d'interprétation, à rebours de la réforme récente confiant aux Préfets un pouvoir d'adaptation des normes au niveau local ;
- échelon coordonnateur reconnu au niveau local en période de crise sanitaire, mais avec des marges de manœuvre parfois réduites pour coordonner l'action des administrations déconcentrées (ARS, Éducation nationale relevant chacune de leur ministère de tutelle...)

ou des collectivités.

Le rôle du Préfet en situation de crise devra être réinterrogé à la lumière de ce retour d'expérience, sans doute dans le sens d'une réaffirmation de son rôle de coordinateur de la gestion de crise au niveau local, mais dans un environnement normatif et institutionnel simplifié.

Certains témoignages de collectivités signalent que l'action du représentant de l'État, entravée par le « doit faire », était de ce fait en retrait par rapport aux attentes des collectivités sur la coordination du « faire » ou la diffusion de l'information. Dans cette situation, les collectivités, se sont résolument positionnées dans le registre du « faire », parfois dans une logique palliative, mais tout en continuant à se tourner vers l'État sur l'interprétation du « doit faire »... notamment sur les modalités de déconfinement.

Ce retour d'expérience invite à requestionner ce que doit être le cadre normatif et institutionnel de référence en situation de crise, avec beaucoup de témoignages qui expriment le souhait :

- d'un cadre normatif se recentrant sur l'édiction de grands principes ;
- d'une marge d'appréciation préfectorale et/ou des collectivités territoriales pour l'adaptation des normes nationales en fonction de la situation locale ;
- d'une nécessaire action de coordination et de concertation du Préfet avec les administrations déconcentrées et l'ensemble des collectivités territoriales ;
- de la réaffirmation de la logique de subsidiarité, au service de l'efficacité : chaque action se décline à l'échelon le plus pertinent et selon les modalités les plus adaptées territorialement.

CE QU'EN DIT LE MONDE DE LA RECHERCHE

Romain Pasquier,
chercheur au CNRS, chaire Territoires
et mutations de l'action publique/
Sciences Po Rennes

« À vouloir s'occuper de tout, l'État français s'occupe mal de l'essentiel. Pire, une situation de concurrence s'instaure entre l'État et les collectivités territoriales. Les collectivités territoriales, en lien avec les entreprises, les acteurs associatifs, se sont avérées plus agiles pour résoudre une série de problèmes allant de la commande de masques, de l'aide aux personnes isolées et fragiles ou du soutien aux secteurs économiques en difficulté. »

Benoît Giry,
maître de conférence,
chaire TMAP/ Sciences Po Rennes

L'injonction est aujourd'hui omniprésente : après une catastrophe (bouleversement écologique, accident industriel, crise sanitaire, effondrement économique, attaque terroriste), les territoires sont invités à être « résilients » et à trouver en eux-mêmes les conditions de leur rebond. La résilience territoriale est ainsi élevée au rang d'objectif d'action publique. Mais que nous dit ce recours aux territoires, cette invitation pressante à une forme d'autonomie apparente et subie, de la transformation des rapports réels entre l'État et ses territoires ? Qui en sont les promoteurs ? Quels sont les instruments et les pratiques qui l'organisent et l'accompagnent ? Comment les acteurs des territoires s'en saisissent-ils ? Ces pratiques constituent-elles une rupture d'avec le répertoire de la politique des risques ? Bref : de quoi la résilience territoriale est-elle le nom ?

II | LES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES: LA PRÉDOMINANCE D'UNE LOGIQUE « D'UNION SACRÉE », AVEC UN SOUCI COMMUN DE PROTÉGER LE TERRITOIRE

À la question « Quel bilan faites-vous de la coopération entre collectivités (entraide, superposition de dispositifs, synergies) ? », les répondants estiment que globalement les collaborations entre collectivités ont été l'un des points forts de la crise. Cela tient certainement à un positionnement similaire de toutes les collectivités face à la crise: acteurs de l'intérêt général local, proche des structures économiques et associatives, garant de la continuité des activités de solidarité envers les populations fragiles...

La crise a mis en évidence les multiples points de croisement entre les collectivités et leur capacité à agir ensemble pour l'intérêt commun. Ces relations s'opèrent tant au niveau des exécutifs, dans un dialogue constant, qu'entre cadres des administrations locales. Les organisations (associations d'élus et professionnelles) comme les relations plus informelles ont été particulièrement mobilisées.

Le modèle territorial issu de la loi Notre a pu être perçu comme favorable aux articulations (chefs de filât) mais aussi parfois comme un frein (notamment sur les sujets de soutien à l'économie, ou dans le champ sanitaire). De fait, certaines collectivités ont pu être tentées de s'en affranchir pour agir en urgence pour leur territoire.

A. MAJORITAIREMENT, LA COOPÉRATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES A ÉTÉ RENFORCÉE PENDANT LA PÉRIODE DE LA CRISE

En premier lieu, le renforcement de la coopération entre collectivité territoriale a d'abord fonctionné au travers de contacts réguliers entre et au sein des différents échelons de collectivités. Sur certains territoires, des comités de pilotage et conseils de crise ont pu rassembler les autorités sanitaires, l'État et plusieurs niveaux de collectivités autour de la même table ([Région Normandie](#), [CC Pévèle-Carembault](#), [Orléans Métropole](#), [Nice](#), [Département de Loir et Cher](#)). Moins formellement, les contacts entre élus et entre cadres territoriaux des différentes collectivités ont permis de mutualiser des moyens, de partager les bonnes pratiques et de coordonner les réouvertures de lieu ([CA Mulhouse](#), [Ville de Saint-Hilaire](#), [Région Nouvelle Aquitaine](#)).

De même, les réseaux personnels et professionnels ont été mobilisés pour assurer un partage d'informations. Les associations d'élus telles France Urbaine ou l'Association des Petites Villes de France (APVF) et les associations de professionnels (dont l'AATF) ont aussi été les relais des bonnes pratiques notamment au travers de publications à l'attention des exécutifs et managers (par exemple, le *Mémento de la commande publique en temps de crise de France Urbaine*, rédigé avec l'appui d'une élève administratrice de la promotion Abbé Pierre, le *Tableau de bord des textes Covid* de l'AATF recensant près de 250 textes et références publiés pendant la période et mis à disposition de tous sur LinkedIn et le site internet de l'association), ou encore le fil WhatsApp « RbNd » de l'AATF.

En second lieu, l'utilité de la mutualisation des ressources a pu être testée au cours de la crise.

La période de crise a entraîné l'accélération des procédures de mutualisation entre acteurs locaux. Par exemple, plusieurs collectivités ont monté des centrales d'achat communes afin d'optimiser leurs achats publics pendant la crise, notamment en termes de matériels sanitaires ou logistiques ([Ville de Bagneux](#), [Département des Landes](#)). De même, certaines institutions locales ont pu mettre à disposition d'autres collectivités du territoire des ressources et des agents pour accomplir leurs

missions d'urgence ([Département de Vendée](#)). Plusieurs Métropoles ont montré l'importance de leur rôle en cette période, notamment l'intérêt de la mutualisation de certains services de proximité. La [Métropole de Nice](#) a par exemple organisé des commandes groupées de masques, des aides logistiques, des dons de plusieurs centaines de milliers de masques aux communes membres ou encore des facilités de paiement. Enfin, la [Préfecture d'Indre et Loire](#) relève le rôle joué par les EPCI pour accompagner la logistique des petites communes. **Toujours dans une logique de mutualisation de ressources, la co-construction par les communes et Départements des fichiers de personnes vulnérables a été accélérée et a permis d'actualiser leurs fichiers.** Ainsi, la [ville d'Évry Courcouronnes](#) a réalisé en partenariat avec le [Département de l'Essonne](#) un ciblage croisé des seniors de 65 ans pouvant présenter des vulnérabilités. De même les services sociaux de la [CA de Blois Agglomération](#) et ceux du [Département du Loir-et-Cher](#) ont eu une démarche coordonnée.

En troisième lieu, la crise a également révélé le rôle majeur des collectivités dites "chefs de file". Cela fut notamment le cas dans le domaine de l'aide aux entreprises en difficulté où les Régions ont joué un rôle central à la fois au niveau national et au niveau régional en organisant la réponse avec les intercommunalités et les communes. Ainsi, en [Hauts-de-France](#), la Région a délégué au bloc communal une part de ses prérogatives en matière de soutien aux entreprises en difficulté afin d'organiser une action plus rapide et efficace auprès des PME et TPE. En [région Grand-Est](#), les intercommunalités ont été étroitement associées à l'instruction des dossiers. Autre exemple, la [Métropole de Lyon](#) a travaillé en grande proximité avec les équipes de la [Région Auvergne Rhône Alpes](#) mais a aussi initié un groupe de travail sur le volet « commerce » réunissant plus des 2/3 des communes.

Dans le domaine social, le Département a démontré sa capacité à incarner son rôle de chef de file, aux côtés des communes qui étaient en première ligne sur la protection sanitaire et les effets sociaux du confinement. Les Départements ont souvent su collaborer avec les villes et intercommunalités afin d'organiser la solidarité avec les plus précaires et singulièrement les personnes âgées dépendantes

et les familles en grande précarité: des services novateurs de portage de repas ou de courses et d'assistance aux gestes de la vie quotidienne ont pu être mis en place. Ce fut le cas, par exemple, à l'échelle du [Département du Val d'Oise](#). En matière de protection sanitaire des habitants, les Régions et les communes ont joué un rôle de premier plan: la [Région Normandie](#) a par exemple acheté et revendu des masques pour un millier de communes afin de faciliter la protection des normands grâce aux contacts pris très tôt par la Région avec les fournisseurs. Enfin, certains Départements à l'image de celui des [Bouches-du-Rhône](#) ont mobilisé leurs personnels des collèges pour préparer des repas à destination des soignants et des associations d'aide aux personnes démunies.

En quatrième lieu, il peut être soulevé que la nécessité d'une réponse cohérente apportée par le bloc des acteurs publics locaux a pu permettre aux collectivités de porter une voix unifiée face à l'État sur certains territoires. Par exemple, au niveau de la [Métropole grenobloise](#), les collectivités ont fait le choix de s'entendre en concertant leurs réponses et leurs demandes aux ARS, préfets et directions territoriales. Au niveau national, on peut aussi noter la capacité des associations d'élus locaux à défendre des positions coordonnées et cohérentes face au Gouvernement. En matière d'éducation, les échanges sur la mise en œuvre des consignes sanitaires et des organisations à imaginer lors de la réouverture ont facilité l'ouverture des établissements réalisée dans des conditions de grande complexité et dans un délai extrêmement contraint.

Enfin, la crise a permis de mettre en avant la plus-value considérable de la coopération transfrontalière, qui a notamment joué un rôle de première importance dans le [Grand-Est](#). Les collectivités ont su rapidement mobiliser leurs partenaires étrangers qui ont pu expédier des aides matérielles (masques ou matériels médicaux) et physiques (transferts de patients). Dans le [Haut-Rhin](#), le Département a ainsi pu organiser le transfert de malades outre-Rhin face à la saturation des capacités de traitement des cas de Covid-19 sur le territoire. L'existence d'un dialogue entre les exécutifs des collectivités transfrontalières a permis de fluidifier et faciliter l'action des renforts médicaux.

B. TOUTEFOIS, LES RELATIONS ENTRE COLLECTIVITÉS ONT PARFOIS DONNÉ LIEU À DES ACTIONS REDONDANTES, VOIRE CONCURRENTIELLES

En premier lieu, il convient de souligner que la crise n'a pas toujours permis de résorber les difficultés de collaborations entre villes et groupements. Si la collaboration au sein du bloc communal a été la plus effective dans beaucoup de cas, des cas de défaut d'échanges entre la ville et l'intercommunalité sont rapportés sur divers sujets :

- Des actions intercommunales à destination des entreprises prises sans concertation ;
- Un déficit de réunions à distance entre les élus du bureau communautaire ;
- Un effet de « silo » dans les interventions entre les communes et l'échelon intercommunal.

En second lieu, la multiplication des interventions en soutien aux entreprises en difficulté a pu parfois engendrer le sentiment d'un besoin de coordination plus approfondie. Si la loi Notre est explicite sur le périmètre de chacun des niveaux de collectivités et notamment le rôle central de la Région pour l'aide aux entreprises en difficulté, certains départements (par exemple, le fonds de solidarité mis en place par le [Département des Bouches-du-Rhône](#)) et communes ont souhaité aller au-delà de leur champ de compétences, dans un souci de répondre dans l'urgence aux demandes de soutien à l'économie locale. Les fonds de soutien mis en place par les Régions ont fréquemment été abondés par les départements alors que, comme l'a rappelé le Gouvernement dans une instruction datée du 5 mai seul le bloc communal a cette faculté. Le temps permettra de clarifier ce qui, dans ce volontarisme économique des Départements, relève de l'action réflexe et nécessaire en situation d'urgence ou bien d'une remise en cause institutionnelle du partage des rôles mis en place par la Loi Notre.

En troisième lieu, dans un contexte d'une coordination en retrait par l'État, une concurrence a parfois été relevée entre collectivités dans le domaine de la dotation en équipements de protection. La meilleure illustration de ce problème est la difficile gestion des commandes et de la distribution de masques sur certains territoires, qui nécessitera un retour d'expérience par les autorités compétentes.

Enfin, sur certains territoires, les collectivités sont demeurées dans leur champ propre de compétence, sans rechercher à créer de nouvelles formes de coopération. Les réponses à notre questionnaire montrent que ce sont surtout sur les territoires où il y avait une faible tradition de coopération avant la crise de la Covid-19 que les pratiques de collaboration ont été les plus anecdotiques voire inexistantes.

III | LES COLLECTIVITÉS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE : UNE COLLABORATION NATURELLE MARQUÉE PAR LES SOLIDARITÉS DE PROXIMITÉ

Au regard des multiples initiatives privées largement médiatisées pendant la période de crise, nous avons souhaité connaître la manière dont les collectivités avaient pu entrer en résonance avec ces initiatives, les soutenir, voire les susciter. « En quoi la période de crise a-t-elle permis à votre collectivité de renforcer ses synergies avec les initiatives privées et citoyennes (association, ESS...) : partage des missions de service public, communication, réseau d'alerte... ? »

A. DES SYNERGIES MAJORITAIREMENT RENFORCÉES AVEC LES ASSOCIATIONS ET LES ENTREPRISES

Majoritairement, les collectivités font état d'une mobilisation rapide de nombreux bénévoles pour accompagner le public fragile à l'instar de la [ville de Châlons-en-Champagne](#) (prise de contact téléphonique, courses, aide alimentaire...). Les demandes de collaboration à l'égard des institutions locales sont souvent venues du monde associatif et caritatif, notamment concernant l'organisation de systèmes d'aide alimentaire d'urgence ([Département de Charente](#), [ville de Marcq-en-Barœul](#)).

Inversement, les initiatives individuelles ou collectives privées ont pu soutenir l'action de solidarité des collectivités, notamment là où les accueils habituels n'ont pas pu se poursuivre ou de manière plus restreinte. Des actions communes de distribution de bons alimentaires ou de produits d'hygiène ont été mises en œuvre, dépassant les répartitions habituelles de publics ([ville d'Aubervilliers](#)).

Parmi les exemples les plus répandus d'actions mises en place avec la population et/ou les associations on trouve :

- L'activation d'une réserve citoyenne à [Mulhouse](#)
- Le soutien aux initiatives de fabrication et de distribution de masques (coordination parfois assurée par le CCAS) comme au sein de la [ville d'Echirrolles](#) ;
- Soutien aux associations pour la distribution de paniers repas, recensement conjoint des besoins sociaux avec le CCAS, participation au dispositif de courses à domicile, suivi scolaire à distance ([ville de Nice](#), [ville de Bagneux](#)) ;
- Mise en place d'applications d'alerte et d'information en temps réel à destination des citoyens avec en général pour les communes une collecte auprès des associations et des particuliers d'informations de tout type (situation sanitaire, cartographie de l'ouverture des commerces...) en vue d'une diffusion officielle ([ville de La Plagne Tarentaise](#)) ;
- Les plus grandes collectivités ont mis en place des dispositifs de soutien financier ou fournis des masques aux associations dans le secteur médico-social. (ex. [Région Réunion](#), [Département de Loir et Cher](#)).

Actions mises en place avec les acteurs commerciaux :

- Cartographie des commerces ouverts à l'échelle du territoire ([Vendée](#));
- Coordination de réseaux de commerçants en relais d'actions de solidarités (livraison de repas au personnel EHPAD, livraison de courses), soutien aux pharmacies ([Commune nouvelle d'Annecy](#));
- Mise à disposition d'hôtels au profit du personnel soignant ([ville d'Enghien les bains](#));
- Certaines collectivités, minoritaires mais significatives en nombre, font toutefois état d'une absence de synergie renforcée avec le milieu associatif et le secteur privé. Dans certains territoires particulièrement touchés par la crise, cela est dû à des associations sociales ayant dû arrêter net leurs activités à la mi-mars. Des palliatifs ont été mis en place par les collectivités toujours dans un rôle d'ensemblier d'initiatives individuelles (directement ou par la réserve communale de sécurité).

Enfin, les collectivités territoriales ont mobilisé et renforcé les mesures de soutien aux tissus associatifs et entrepreneuriaux au profit d'acteurs qu'elles connaissent bien :

- Les régions ont soutenu des structures d'accompagnement à la création d'entreprises. Les EPCI ont en général concentré leurs contacts avec les chambres consulaires et les collectifs d'entreprises, laissant aux communes les relations avec les acteurs de plus grande proximité.
- Une stratégie de soutien aux associations a été observée dans la majorité des territoires (fournitures d'équipements de protection, maintien des subventions, création de fonds de soutien, appels à projet solidaire pour soutenir les associations souhaitant réorienter leurs actions sur l'aide aux personnes isolées à l'image du [Département des Landes...](#)).

Certaines collectivités très volontaristes ont fait le choix d'associer des acteurs de la société civile (acteurs économiques, syndicaux, culturels, sociaux) pendant le confinement aux concertations de réponse à la crise, et les incluent aux stratégies de relance et de reprise d'activité ([Métropole de Lyon](#)).

DES COLLECTIVITÉS « ENSEMBLIÈRES »

À de nombreux égards, les collectivités territoriales ont joué un double rôle vis à vis des acteurs privés de leur territoire. Ainsi, la plupart des collectivités ont renforcé leur soutien traditionnel aux champs entrepreneurial et associatif.

En revanche, l'aspect plus original de cette gestion de crise aura été le choix de nombreuses collectivités de se positionner comme **ensemblères des initiatives locales** : recensement d'initiatives et soutien aux mutualisations, ouverture de plateformes d'informations ou d'échanges de service, appels à projets pour soutenir les actions associatives locales, mobilisation des acteurs de solidarité...

La majorité des collectivités ont déclaré avoir engagé des dialogues avec les entreprises et les associations de leur territoire : un rôle d'"ensemblier" s'est alors fait jour, de manière assez naturelle. En période de crise plus encore qu'à l'accoutumée, le rôle des collectivités a été de susciter ou d'accompagner les initiatives des acteurs privés.

Ainsi, à la traditionnelle **logique du « faire »** propre à la puissance publique s'est ajoutée la logique du **« faire avec »** voire du **« faire faire »**, permettant d'accroître, dans une période de crise, les marges de manœuvre effectives des collectivités.

Ce mode de co-construction au service d'un intérêt général local sur un territoire identifié sera sans doute appelé à s'amplifier dans les prochaines années, indépendamment du contexte de crise sanitaire.

Dans le champ sanitaire, certaines collectivités se sont fortement positionnées comme la [Ville de La Grande Motte](#) qui a créé un Centre Médical Avancé Provisoire (CMAP) chargé de l'information et l'orientation des patients vers la prise en charge la plus adaptée et comprenant cellule de soin, d'hospitalisation à domicile, soutien psychologique et cellules sociale et de prévention (personnel communal). Les laboratoires d'analyse départementaux le permettant se sont rapidement mis en mesure de proposer des tests et un grand nombre de collectivités ont mobilisé le secteur sanitaire privé de proximité au sein de centres de dépistages locaux ([Département des Bouches-du-Rhône](#), [Ville de Marseille](#)).

B. DES LIMITES STRUCTURELLES ET CONJONCTURELLES ONT MINORÉ LES SYNERGIES TERRITORIALES

En revanche, des limites sont apparues dans la capacité des collectivités à mobiliser les énergies privées. Ainsi, les acteurs relèvent une difficile coordination entre certaines mairies et les dispositifs nés du cadre national de réserve citoyenne. D'autres font état d'une mobilisation centrée sur leur organisation interne (faible nombre d'agents présents) pour assurer l'exécution des missions propres et nécessaires. Dans ces cas, il leur a été techniquement impossible de s'organiser avec des initiatives individuelles ou institutionnelles. Enfin, nombre de collectivités mettent en avant la sidération des acteurs privés et associatifs du territoire face à la crise sanitaire, qui venait à la suite de crises sociales successives (gilets jaunes, grèves contre la réforme des retraites, etc.). Les collectivités ayant observé cela se sont principalement vues comme dans une fonction de catalyseur pour remobiliser les énergies.

L'ADAPTATION DU FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX PENDANT LA CRISE SANITAIRE: UNE ILLUSTRATION DE L'AGILITÉ DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Confrontées à une crise inédite par son ampleur et sa durée, les collectivités territoriales ont fait preuve d'adaptabilité pour permettre la continuité des services publics locaux.

Dans un contexte de confinement national, les acteurs locaux ont su, dans un premier temps, contracter leurs services à la population pour se limiter aux fonctions strictement essentielles, imaginer des dispositifs pour répondre aux besoins révélés par la crise, avant d'organiser la reprise progressive et la relance. Il s'agit bien là d'une évolution majeure du service public qui trouve une traduction sous trois axes :

- **La crise amène d'abord à penser le rôle des collectivités comme acteurs de premier niveau de la solidarité locale.** Dans ce contexte, le **rôle des Maires** notamment, qui ont utilisé à dessein la clause générale de compétence, est réaffirmé. Il n'en est pas moins source de discussions à ouvrir, autour notamment des limitations éventuelles de leur action dans le cadre du respect des libertés publiques, ce qui amène à une réflexion sur les modalités de l'État de droit en période de crise, mais aussi sur l'émergence de compétences nouvelles, par exemple en matière de santé.
- **La crise amène également à penser la plasticité des dispositifs d'action locale,** et démontre à la fois: la capacité des collectivités à adapter leur modèle de politique publique au contexte ce en quelques jours, mais aussi à faire preuve d'une grande créativité dans l'émergence de dispositifs nouveaux, ce qui témoigne de deux choses. D'une part d'une grande **agilité managériale et organisationnelle**, qu'il conviendrait d'analyser et de décrypter, d'autre part d'une

organisation orientée sur les objectifs et les résultats de l'action publique plus que sur les dispositifs. L'adaptation du rôle social de la cantine en « chèque alimentaire » est l'expression de cette plasticité des dispositifs aux objectifs.

- Le troisième axe d'analyse est que les collectivités sont bien entendu un acteur de la relance, sur le plan économique ou culturel, mais que la **solidarité locale trouve à ses propres limites**, et que la crise implique d'interpeller à nouveau l'État dans la capacité à penser et **organiser plus globalement le modèle social à l'échelle de la Nation.**

Pour décrypter l'impact de la crise sur les services rendus à la population, la présente partie analyse tout d'abord le rôle joué par les collectivités dans la protection des populations et l'intervention inattendue des collectivités dans l'action de santé publique. Elle examine les évolutions apportées aux services à la population, notamment en matière de solidarité, pour adapter les dispositifs au contexte, et s'attarde sur la compréhension des différents leviers engagés pour contribuer au soutien économique et à la relance.

I | CONDUIRE UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION ET DE PROTECTION DE LA POPULATION EN SITUATION DE CRISE SANITAIRE: LE GRAND RETOUR DES MAIRES

Assez spontanément, l'un des principaux rôles joués par les collectivités dans la gestion de la crise a porté sur la protection et l'aide aux personnes. La protection de la population a été centrale dans le cadre de la crise sanitaire et toutes les collectivités ont été mobilisées d'une manière ou d'une autre : à l'égard des plus fragiles, des plus âgés, des enfants au sein des établissements scolaires ouverts mais plus généralement de leurs usagers et agents.

Alors que les régions et subsidiairement les intercommunalités intervenaient de manière centrale dans le dispositif de soutien aux entreprises en difficultés, les conseils départementaux et le bloc communal ont joué un rôle de premier plan dans la réponse à la crise sanitaire.

Au-delà des dispositifs mis en place, la crise interroge le rôle du pouvoir de police du maire, mais aussi l'usage des outils numériques et de communication avec la population, au regard de la nécessaire efficacité de l'action publique mais également des règles essentielles de l'État de droit auxquelles la gestion de crise ne saurait déroger. Le retex ouvre ainsi le champ à des questions éthiques et déontologiques, dont il sera important que les acteurs puissent se saisir.

A. POUVOIRS DE POLICE DU MAIRE: DES OUTILS MOBILISÉS PRIORITAIREMENT AU SERVICE DE LA PROTECTION DES POPULATIONS DANS UN CADRE JURIDIQUE À STABILISER

Pour tenir compte de contextes locaux, certains maires ont démontré leur volonté d'utiliser leur pouvoir de police afin d'aller plus loin que les règles nationales en matière de prévention, quitte à être plus restrictifs en matière de libertés publiques. Ainsi, le maire de [Nice](#) a rendu obligatoire par arrêté municipal le port du masque dans sa commune. Auparavant, les maires de [Sceaux](#) et de [Royan](#) avaient prescrit une obligation similaire à leurs administrés au courant du mois d'avril.

Toutefois, la jurisprudence demeure limitative quant aux conditions d'exercice du pouvoir de police générale du maire, dans un **souci d'équilibre nécessaire entre protection des populations et libertés publiques.** La suspension des arrêtés municipaux obligeant au port du masque a questionné les marges de manœuvre des maires en matière de police. Les maires, en première ligne face aux inquiétudes de leurs administrés, ont parfois considéré qu'il était de leur responsabilité d'avoir une appréciation locale et différenciée du risque sanitaire, en vertu de leur pouvoir de police administrative qui leur donne une mission générale en matière d'hygiène et salubrité publique, avec le risque parfois d'une interprétation politique dans le contexte de l'entre deux tours des élections municipales.

LES ARRÊTÉS MUNICIPAUX SUR LE PORT OBLIGATOIRE DU MASQUE

Le pouvoir de police spéciale de l'État en matière d'urgence sanitaire ne fait pas obstacle à ce que le Maire fasse usage de ses pouvoirs de police générale. Néanmoins ce dernier doit s'appuyer sur des circonstances locales pour justifier les mesures plus restrictives imposées par son arrêté. Face au début de mouvement des arrêtés municipaux obligeant au port d'un «masque» (ou «dispositif de protection»), les préfets ont reçu pour consigne d'effectuer systématiquement un référé, aboutissant à la suspension par le juge des référés des arrêtés concernés, notamment sur le motif de l'absence de justification par un contexte local nécessitant une aggravation des mesures. Le Conseil d'État a confirmé la double conditionnalité de motivation par des raisons impérieuses propres au contexte local et la nécessité de ne pas compromettre la cohérence et l'efficacité des mesures prises par l'État dans le cadre de ses pouvoirs de police spéciale (CE, 17 avril 2020, Commune de Sceaux).

Une problématique juridique proche de celle des arrêtés anti glyphosate, qui a émergé quant à elle hors de la période de crise sanitaire, et qui renvoyait également à une double conditionnalité pour apprécier la légalité des arrêtés (aggravation des mesures nationales et justification par un contexte local).

B. LES NOUVELLES TECHNOLOGIES AU SERVICE DE LA SURVEILLANCE DE LA POPULATION: UNE BANALISATION À INTERROGER

Drones et caméras ont pu être utilisés de manière notable dans l'espace public par certaines collectivités ou préfectures dans le cadre de la crise. Les drones ont notamment été employés pour faire respecter les interdictions d'accès aux plages, forêts ou parcs. Ces drones comprennent des caméras et parfois des haut-parleurs. Certaines caméras ont été utilisées afin de réunir de la donnée statistique sur le nombre de personnes portant des masques dans l'espace public.

Des interrogations demeurent toutefois sur la **proportionnalité de ces mesures au regard des libertés publiques**, même en période de crise sanitaire, et du **risque de banalisation de mesures exceptionnelles, propres à l'état d'urgence sanitaire, de nature à favoriser leur transposition dans le droit commun.** Ce questionnement devra être poursuivi et approfondi, par-delà la période de crise sanitaire, afin de stabiliser le cadre juridique dans lequel les maires peuvent faire usage de leur pouvoir police, dans un nécessaire équilibre entre libertés publiques et sécurité.

QUEL CADRE JURIDIQUE POUR L'UTILISATION DES NOUVELLES TECHNOLOGIES DANS LA LUTTE CONTRE LA PROPAGATION DU COVID 19?

Maître Aloïs RAMEL,
Cabinet Seban & Associés

Les collectivités territoriales ont un grand rôle à jouer dans la lutte contre la propagation du virus et la protection de leurs administrés comme de leurs agents. Certaines ont souhaité mettre en œuvre des dispositifs innovants, qui ne vont pas sans poser des problématiques juridiques complexes car, en ce domaine où la protection de la vie privée est en jeu, le mieux peut rapidement devenir l'ennemi du bien.

Nous illustrons ce propos en premier lieu avec l'exemple des caméras thermiques, prenant automatiquement la température corporelle des personnes souhaitant accéder à un bâtiment public, qu'il s'agisse d'agents ou d'administrés. Ce dispositif ne fait l'objet d'aucun encadrement légal et réglementaire et l'on pourrait en déduire que tout ce qui n'est pas interdit est autorisé. Ce n'est pas la logique de la protection des données personnelles sensibles (telles que les données de santé), qui ne peuvent être recueillies que par exception. Constatant en outre la faible efficacité de ce dispositif, la CNIL considère en conséquence qu'il est interdit de mettre en place ce type d'outils de captation automatique de température (site internet CNIL). D'autres collectivités ont également souhaité installer des caméras dites intelligentes détectant automatiquement l'absence de port de masques dans les transports collectifs qu'elles organisent. La légalité de ces dispositifs est également douteuse dans la mesure où le contrôle du port du masque (lorsqu'il est obligatoire) peut le plus souvent être réalisé par des moyens moins intrusifs que la captation d'image.

Enfin, rappelons que le Conseil d'État, annulant l'ordonnance du TA de Paris, a jugé récemment que l'utilisation de drones à des fins de police administrative était illégale tant qu'un encadrement réglementaire n'était pas adopté, en conformité avec la directive police justice et la loi informatique et libertés, compte tenu des objectifs du dispositif et des risques forts d'atteinte à la vie privée (CE, 18 mai 2020, n°440442).

C. UNE COMMUNICATION EN DIRECTION DE LA POPULATION MULTI-CANALE ET PLUS...

L'information et la communication à l'égard de la population ont été cruciales. L'objectif des collectivités a été de faire de la prévention sur les gestes barrières et de l'information sur les services indispensables à la population en communiquant quotidiennement des mesures mises en place par voie de communication (média, magazine, panneaux d'affichage etc.).

Les dispositifs de communication avec les usagers ont très vite été embolisés en raison des capacités effectives des collectivités. En effet, les supports d'affichage municipaux, qui restent traditionnellement les premiers vecteurs d'information, avaient perdu de leur efficacité en raison du confinement de la population. Certains dispositifs ont été victimes de leur succès (par exemple, les numéros verts déchets mis en place par les communautés l'agglomération). L'indisponibilité de ces numéros verts ont pu se traduire par une sur-sollicitation des standards téléphoniques des services publics communaux ou intercommunaux, à leur tour saturés.

Aussi, il est important de développer la communication multi supports (réseaux sociaux, affichage, courriers, sucettes, journaux, phoning...) et multi langues pour porter à connaissance de manière la plus large possible et toucher le public. À Courchevel, la page Facebook de la commune est rapidement devenue une des principales sources d'information de la population, y compris sur des sujets plus larges que ceux propres à la commune.

II | LES COLLECTIVITÉS, INVITÉES SURPRISES DE LA GESTION SANITAIRE

Gestion des stocks, protocoles sanitaires, aide alimentaire, lutte contre les violences intrafamiliales... Autant de sujets qui ressortent avec acuité du retex, et qui interrogent le rôle des collectivités en matière de gestion de la santé publique. À côté des acteurs étatiques et notamment des universités qui se sont largement associées aux démarches de recherche à l'exemple de l'Université de Paris, les collectivités ont fortement agi dans ce domaine.

La présente partie identifie les axes principaux d'intervention des collectivités pendant la crise, en mettant en évidence les initiatives et recommandations les plus marquantes.

A. DES COLLECTIVITÉS AUX AVANTS POSTES DE LA PRODUCTION ET DE LA GESTION DES STOCKS DE MATÉRIELS SANITAIRES

Si les exemples sont abondants, celui du Département de la Charente ainsi que des communes du territoire est emblématique et a donné lieu à l'opération «un Charentais un masque». Cette opération lancée en 24h et mobilisant 3000 bénévoles après un mois de fonctionnement, incluait la confection, le contrôle qualité et l'emballage de plus de 140.000 masques en tissu ainsi que la commande de 250.000 masques en tissu. La distribution relevait de la compétence de la commune.

Les municipalités et EPCI ont ainsi joué un rôle central dans la logistique des masques FFP2 ou grand public. La ville de Reims a par exemple commandé de grandes quantités de masques chirurgicaux, qui ont été distribués gratuitement aux professionnels mobilisés pendant la crise. La distribution a été organisée soit sous forme de retrait «drive», soit directement par livraison dans les commerces par la police municipale. Les bénéficiaires ont notamment été les infirmières, les assistantes maternelles, ainsi que tous les commerces de proximité indépendants ouverts. Les délais dépendaient principalement des arrivages de masques. À Bagneux, comme dans un grand nombre de communes, des ateliers de fabrication de masques ont été mis en place, de même que la récupération des machines à coudre dans les centres sociaux et culturels. L'EPT Plaine Commune, quant à lui, a mis à disposition les imprimantes 3D de la lecture publique auprès des acteurs économiques producteurs de visières de protection.

Les principales difficultés ont tenu à l'approvisionnement en matériels. Ainsi, plusieurs collectivités ont relevé la cacophonie autour de la gestion de la logistique des matériels sanitaires. L'épisode de la réquisition par l'État de masques commandés par la Région Bourgogne-Franche-Comté en a été l'illustration la plus significative. Pour autant, les collectivités ont toutes souligné l'intérêt de l'accompagnement par l'État avec la prise en charge à 50% du coût pour les collectivités de l'acquisition de masques, même si beaucoup regrettent le plafonnement de cette participation et l'absence de prise en compte des frais de port, si bien que la participation réelle peut s'avérer au final modeste au regard du coût final total.

EN SYNTHÈSE

LA CRISE SANITAIRE A MIS EN ÉVIDENCE LES ÉLÉMENTS SUIVANTS

- **Les réquisitions de matériels sanitaires ne doivent plus être faites sans coordination préalable avec les collectivités territoriales qui participent à l'approvisionnement.** L'AMF a ainsi proposé que la logique de concertation et de coordination l'emporte sur la logique de réquisitions de l'État sur la base du décret du 3 mars 2020.
- **Le bloc communal devrait être l'acteur pivot reconnu par l'État en matière de distribution des masques.** L'approvisionnement des différentes communes est un prérequis en la matière. L'État devrait davantage s'appuyer sur les maires pour assurer la logistique des masques. La ville a confirmé son rôle de fédérateur des énergies : décision rapide, patrimoine immobilier mobilisable, des équipes de professionnels habitués à gérer des situations d'intérêt général.
- **Comme en matière de sécurité, il pourrait convenir à l'avenir de faire des maires un interlocuteur reconnu des politiques de santé.** Les maires ont joué un rôle central de proximité avec les usagers, notamment les plus fragiles. Dans ce cadre, le positionnement des Agences Régionales de Santé (ARS) sera à réinterroger à la lumière des retours d'expérience qui seront conduits par les autorités compétentes en matière de santé.

B. EN ATTENDANT LE PROTOCOLE SANITAIRE...

La crise sanitaire aura remplacé les menus des écoles par celui des protocoles sanitaires. Ainsi, l'État a mis à disposition des collectivités un protocole sanitaire pour la réouverture des écoles. L'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) a joué un rôle important de prévention en adressant aux employeurs publics et privés des recommandations sur la prévention du risque d'exposition au virus Sars-cov-2.

Ces différents protocoles, s'ils ont le mérite d'exister et d'être particulièrement détaillés, emportent cependant l'inconvénient de ne laisser aucune place à l'appréciation des situations locales. Par ailleurs, publiés peu de temps avant la date du déconfinement, ils ont laissé peu de temps aux acteurs locaux pour organiser les modalités de leur mise en œuvre. La complexité de l'application des protocoles de l'éducation nationale pour l'accueil des scolaires en est un exemple marquant, conduisant nombre de villes à devoir repousser la réouverture d'écoles, ce qui a eu pour effet collatéral de retarder la reprise du travail pour les parents d'élèves, et donc de différer la remise en marche de l'économie.

En interne, les collectivités ont également décliné au sein de leur Plan de Reprise d'Activité (PRA) des protocoles sanitaires à l'attention de leurs personnels, de leurs agents d'entretien mais aussi à l'attention des usagers.

UNE PRATIQUE INSPIRANTE: LE « QUART D'HEURE SÉCURITÉ » À ANNONAY ET ANNONAY RHÔNE AGGLOMÉRATION

Au sein de la Ville d'Annonay et Annonay Rhône Agglomération, les équipes techniques ont bénéficié d'une formation aux gestes de prévention chaque matin grâce au « quart d'heure sécurité » réalisé par la Direction des ressources humaines et les services techniques.

C. DE LA MISSION DE GESTION DES REPAS À CELLE DE SANTÉ PUBLIQUE: LES DISPOSITIFS CRÉÉS EN COMPENSATION DES FERMETURES DE CANTINES SCOLAIRES POUR ASSURER L'ALIMENTATION DES ENFANTS PRÉCAIRES

La fermeture des cantines scolaires est un effet induit par celle des écoles le 16 mars 2020. En conséquence, un grand nombre de familles précaires ont dû assurer les repas de leurs enfants au domicile, alors que dans le même temps le coût du panier moyen augmentait du fait notamment de la fermeture des marchés et du recours accru aux commerces de proximité, et que les mises en chômage partiel diminuaient les salaires.

Du côté des collectivités, dans un premier temps, la mise à l'arrêt des cantines a conduit à chercher des solutions pour les denrées périssables dont une partie a pu faire l'objet de livraisons aux EHPAD ou encore de dons à des associations ([Lorient](#), [Puy-de-Dôme](#), [Moselle](#), [Essonne](#), [Jura](#)). Dans un second temps, les collectivités ont imaginé des dispositifs pour compenser l'impossibilité de bénéficier des repas pour les familles les plus vulnérables.

Ces dispositifs ont pris diverses formes :

- Distribution en boîte aux lettres de chèques alimentaires pour les ménages dont les enfants bénéficient en temps normal de la gratuité ([Brest](#), [Saint-Nazaire](#)...).
- Allocation de bons solidaires pour les achats alimentaires et d'hygiène à destination des familles vulnérables pré-identifiées ([Département de la Haute-Garonne](#)).
- Livraison de repas à domicile pour les collégiens bénéficiant habituellement du tarif de cantine le plus faible. Dispositif gratuit, étendu à l'ensemble de la fratrie vivant au domicile ([Département de Meurthe-et-Moselle](#)).

La mise en œuvre de la distribution de repas à domicile, si elle demande d'importants moyens humains et logistiques, a permis l'utilisation des denrées alimentaires, favorisé l'équilibre alimentaire des enfants concernés et a également permis le maintien des contrats en cours avec les fournisseurs. À titre d'exemple, [Fontenay-sous-Bois](#) a pu maintenir 300 000 euros de commandes auprès de la coopérative agricole.

EN SYNTHÈSE LA CRISE SANITAIRE A MIS EN ÉVIDENCE LES ÉLÉMENTS SUIVANTS

- En situation de crise durable, organiser sans délai un dispositif de lutte contre la précarité alimentaire.
- Démultiplier les supports de communication pour porter à connaissance les dispositifs mis en œuvre.

D. LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES INTRAFAMILIALES

Le sujet des violences intrafamiliales et conjugales a connu une médiatisation importante pendant la crise. Alors que le confinement limitait les déplacements, les acteurs de la lutte contre les violences intrafamiliales craignaient que le « confinement » restreigne les possibilités de signalement des violences familiales.

A travers la mise en œuvre du dispositif d'alerte en pharmacie, l'État s'est emparé du sujet pour donner un levier d'action aux acteurs locaux amenés à jouer un rôle déterminant dans la remontée des informations. Au-delà du dispositif en lui-même qui gagnerait bien évidemment à être maintenu, on peut souligner également l'importance, dans tout processus de gestion de crise, de l'attention à apporter à la captation de signaux faibles à partir du terrain, qui peuvent révéler des situations graves mais invisibles, ainsi que l'impératif d'élaborer des solutions avec les acteurs du terrain.

III | LA VERTU CARDINALE DU SERVICE PUBLIC LOCAL PAR TEMPS DE CRISE: S'ADAPTER POUR ASSURER LES MISSIONS PRIORITAIRES

« S'adapter aux circonstances » : tout au long de la crise, tel aura été le mantra des collectivités, quel que soit leur échelon, pour assurer leurs missions prioritaires. Animatrices de l'écosystème local, elles ont su très vite se tourner vers les ressources et forces vives dont elles disposaient dans leur environnement, n'hésitant pas à s'appuyer sur les acteurs associatifs et entrepreneuriaux.

TÉMOIGNAGE

Pascale Bourrat-Housni, directrice adjointe de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la ville de Paris

« La Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES) est en lien avec les populations les plus vulnérables du territoire parisien. Après le début du confinement ce sont les personnes en situation de rue qui ont été exposées à ne plus pouvoir manger à leur faim. Les grandes associations caritatives intervenant avec des bénévoles, souvent âgés, ne leur procuraient plus les repas aux lieux et horaires habituels. Il a fallu trouver de nouveaux lieux et de nouveaux acteurs susceptibles de distribuer des repas. Leur nombre est passé de 7 000 à 15 500 par jour. Outre les publics fréquentant traditionnellement ces distributions, sont aussi venus s'approvisionner des familles dont les revenus s'étaient écroulés (économie grise et/ou intérim) et des étudiant-es n'accédant pas aux emplois leur permettant de vivre. Avec l'État nous avons aussi amélioré la prise en charge des usagers de drogue.

L'autre urgence était de maintenir le service de l'aide sociale à l'enfance en capacité de s'occuper des enfants confiés. Or, lors du premier week-end de confinement nous n'avions pas de cadre pour s'occuper de notre maison d'accueil d'urgence. Il a été nécessaire de recourir à l'intérim. En outre, beaucoup de professionnels ont été atteints du COVID. Une équipe associative accueillant aussi les enfants en urgence s'est confinée avec les enfants pendant 14 jours.

Nous avons aussi fait en sorte de veiller sur les personnes âgées ou en situation de handicap pour éviter des ruptures dans leur prise en charge à domicile en organisant la prise en charge des appels au numéro d'appel unique parisien le 3975 pour leur proposer des services alternatifs quand leur aide à domicile ne venait plus.

À ce jour, nous avons distribué 3 millions de masques à tous nos partenaires et particulièrement tous ceux des établissements comme les EHPAD ou les foyers pour personnes en situation de handicap.

Pour faire face à tous ces enjeux nous avons aussi modifié le travail des services de santé de la ville, qui sont allés dans les établissements pour tester les personnes par des tests PCR puis sérologiques. Des professionnels de santé de la ville ont aussi assuré le suivi de santé des personnes en situation de rue atteintes du COVID et regroupées dans un site unique pour les familles dans le 14^e arrondissement. Pour faire face à tous ces enjeux nous avons mis en œuvre les méthodes de la gestion de crise, que nous avons largement expérimentées après les attentats de 2015, les suites de l'incendie de Notre Dame, les grèves et divers incendies sur le territoire parisien.

EN SYNTHÈSE

LA CRISE SANITAIRE A MIS EN ÉVIDENCE LES ÉLÉMENTS SUIVANTS

- La nécessité de pérenniser les dispositifs d'alerte de proximité, comme en pharmacie, en cas de violences conjugales.
- Accorder une vigilance accrue sur les signaux faibles remontés par les acteurs de terrain intervenant par temps de crise (policiers, pompiers, travailleurs sociaux, professions médicales...).

A. S'ADAPTER POUR RÉPONDRE À L'URGENCE SOCIALE IMMÉDIATE

Beaucoup de Communes, EPCI et Conseils Départementaux ont adopté des mesures en urgence pour assurer une aide renforcée aux plus démunis.

C'est le cas dans la [métropole et la ville de Nice](#) qui a organisé l'aide sociale aux plus démunis à travers un fonds de solidarité logement de la métropole, une aide alimentaire élargie et la distribution de masques pour les foyers à bas revenus.

Les collectivités ont aussi assuré une protection renforcée des sans-abris. La [ville de Niort](#) a par exemple mis à disposition un gymnase municipal afin d'accueillir chaque nuit des personnes sans domicile fixe, avec une gestion par la Croix Rouge et dans le strict respect des conditions sanitaires. À [Brest](#), l'auberge de jeunesse alors fermée, a été transformée en centre d'hébergement pour les sans-abris. L'ensemble des personnels du service métropolitain de nautisme a été redéployé pour assurer l'accueil de ce public et la gestion du bâtiment entre le 17 mars et le 8 juin, date de l'arrêt du dispositif.

De son côté, la [ville de Courchevel](#) a été confrontée à la question très spécifique de nombreux **travailleurs saisonniers confinés** loin de leur domicile. Elle a pu apporter une réponse globale à travers des dispositifs tels que la remise sur loyer, l'aide alimentaire, l'accueil dans les logements communaux, la réouverture de l'espace saisonniers, le soutien psychologique, aide financière médicale. Enfin, on peut également signaler l'ouverture d'un foyer pour les jeunes en rupture familiale liée au confinement ([Finistère](#)), ou encore la **prouesse réalisée par la ville de Châlons-en-Champagne qui a organisé en moins de 4 jours un service d'accompagnement des publics les plus fragiles**: phoning et organisations de services (courses, prêt de livres, ...). La grande solidarité de la population pour fabriquer des équipements de protection pour les soignants et plus généralement de solidarité entre citoyens s'est traduite concrètement en une équipe de près d'une centaine de bénévoles qu'il a fallu coordonner.

B. INVENTER DE NOUVELLES MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : ASSURER LES MISSIONS AUTREMENT

Le confinement a renforcé l'**accompagnement social à distance**. De nombreuses collectivités ont ainsi fait preuve d'une grande plasticité en développant en un temps record des **plateformes numériques et téléphoniques** pour offrir accès et aide à leurs bénéficiaires et en adaptant leur organisation aux contraintes pour maintenir le service essentiel. On peut ainsi citer notamment :

- **Des réseaux sociaux et le développement d'activité de type « promeneur du net » (ville d'Echirolles)**. Habituellement portée par les CAF, pour garder le contact avec les jeunes du territoire, prévenir le décrochage, les infractions/confinement, écouter leurs angoisses et les aider à les affronter... À [Brest](#), c'est l'ensemble des acteurs de l'accompagnement des enfants en difficulté qui a été mobilisé pour maintenir le lien avec les familles et les enfants, transmettre les informations dans l'objectif d'une meilleure réactivité des services à l'issue de la crise.
- **De l'élaboration d'un guide des contacts (version papier et numérique) recensant l'ensemble des informations utiles aux plus fragiles** selon leurs besoins : urgence sociale, urgence alimentaire, les numéros d'appel, accès aux droits...
- **De la création de plateformes pour recenser et porter à connaissance l'ensemble des propositions, initiatives associatives du territoire**. Ce type d'action favorise l'interconnaissance entre les acteurs sociaux et le "porter à connaissance" auprès des publics concernés. Néanmoins, ce type d'outil nécessite une animation (mise à jour, régulation, cadrage juridique) qui peut rendre complexe le maintien sur la durée. D'une **plateforme d'appels** avec numéro dédié et logistique pour traiter les demandes (personnes âgées, handicapés, personnels soignants, ...). Instaurée par la [ville de Châlons-en-Champagne](#), elle a permis de traiter plus de 230 appels/ jours au plus fort de la crise. De son côté, [Grenoble Alpes Métropole](#) a développé en deux jours une plateforme d'entraide entre les habitants.

À [Niort](#), ce sont deux cellules d'échange téléphonique qui ont vu le jour. Une dédiée à la réception et à la centralisation de tous les appels entrants (CCAS, standard de la mairie et numéro vert de crise). L'autre pour appeler les personnes âgées inscrites sur le registre canicule, mis à jour et enrichi à l'occasion de cette crise puisque les personnes pouvaient appeler le numéro vert et demander à être inscrites sur le registre pour ensuite être appelées. Ainsi les personnes âgées isolées ont pu bénéficier d'appels réguliers (1 à 2 fois par semaine) par le même agent pendant 8 semaines pour partager des moments de vie, des besoins, des angoisses. La [ville de Niort](#) a poursuivi le dispositif au-delà du déconfinement pour les plus vulnérables.

- La mise en place de plateformes d'écoutes avec des travailleurs sociaux spécialement formés et des numéros de portables de brigades de gendarmeries ([Département de l'Hérault](#)).

LA GESTION DES DONNÉES PUBLIQUES ET LA CRISE

Jacques Priol,
cabinet CIVITEO et Président
de l'Observatoire Data Publica

« Au cœur de la crise, accéder aux bonnes informations dans le bon tempo est essentiel.

Exceptionnelle par son ampleur et sa longueur, la crise sanitaire a mis en évidence de nombreux enjeux spécifiques à la gestion des données.

Des enjeux de souveraineté: ils concernent à la fois le choix des outils, par exemple pour les visio-conférences et le télétravail, et des choix plus globaux, par exemple pour l'hébergement des données de santé.

Des enjeux éthiques et de gestion du consentement: ils sont très concrets et se sont posés pour l'utilisation de listes nominatives personnelles des habitants pour organiser la distribution des masques.

Des enjeux économiques: nous l'avons vu à travers les initiatives publiques (et parfois citoyennes) pour faire connaître les services et commerces ouverts et maintenir des activités essentielles durant le confinement. N'oublions pas les enjeux managériaux, avec l'utilisation de données personnelles des agents pour permettre leur travail à distance.

L'observatoire Data Publica travaille à l'analyse de cette expérience hors norme avec une conviction: il faudra tirer des enseignements de cette période pour écrire des stratégies territoriales de la donnée qui contribueront à la relance de l'activité et à la résilience des territoires. »

FOCUS SUR LES QUELQUES INITIATIVES EN FAVEUR DE L'AUTONOMIE

- Courchevel et Reims: mise en place de dispositifs de veille et d'assistance aux personnes âgées.
- Appel téléphonique hebdomadaire aux personnes âgées, livraison des courses, distribution à domicile de masques (Courchevel).
- Renfort du dispositif par la mobilisation de cinq postes supplémentaires d'appel permettant de joindre la police municipale. A permis de recenser et d'organiser la réponse aux besoins spécifiques (portage de courses, santé, aide-ménagère, détresse psychologique) (Reims).
- Mise à disposition des résidents des EHPAD d'outils numériques (robots, tablettes, etc.) pour permettre de maintenir le lien avec leur famille (Doubs, Gers, Maine-et-Loire, Marne, Tarn, Rhône, Vendée, Essonne...).
- Département des Landes: La crise a contribué à accélérer l'adaptation des politiques départementales au vieillissement, par exemple le Département des Landes a anticipé la mise en place de son plan « Bien Vieillir dans les Landes » qui va permettre de soutenir et accompagner le vieillissement dans les Landes. 120 ETP supplémentaires seront déployés dans les EHPAD dès 2020, et un volet accompagnement du vieillissement à domicile sera également préparé cet été dans le cadre de CPOM territorialisés.

UNE DIFFICULTÉ RENCONTRÉE PAR DE NOMBREUSES COLLECTIVITÉS: LE RECENSEMENT DES PERSONNES VULNÉRABLES ET DE LA MISE À JOUR DU FICHIER

En fonction de la nature de la crise rencontrée, une personne peut devenir vulnérable. Dans le contexte spécifique de la COVID-19 et compte-tenu des fortes limites posées aux déplacements, de nombreux aidants familiaux n'ont pas pu se rendre auprès de leurs parents. Or, ces personnes âgées n'étaient pas forcément recensées comme isolées puisque pouvant compter sur l'aide familiale. De nombreuses collectivités se sont trouvées dans la nécessité d'actualiser leurs fichiers en urgence, ce qui dans certains cas a pu s'effectuer par croisement avec d'autres échelons de collectivités (exemple: les communes avec les départements).

RECOMMANDATION

Systématiser la gestion, l'animation et la mise à jour d'un fichier de personnes vulnérables (PA-PH), fichier activable en temps de crise (canicule, épidémie, inondations et autres risques).

L'animation, même en temps normal, peut reposer sur un réseau incluant le relais associatif piloté par la collectivité afin de renforcer les solidarités.

TÉMOIGNAGE

Jean-François Guinti,
Directeur personnes âgées et handicapées,
Département des Côtes d'Armor

« Dans le secteur de l'autonomie, ce que je retiens de cette gestion de crise, c'est une prise de conscience de ce qui est vraiment essentiel ou non dans l'accompagnement de nos usagers. Nous nous sommes recentrés sur les missions « vitales » et la fermeture des services a mis en exergue la notion de calcul bénéfice/risque pour les usagers, notion réactualisée en permanence. Du fait des circonstances exceptionnelles, un « dépassement » de certaines contraintes juridiques (commission APA qui ne pouvait se réunir dans les conditions habituelles pour les ouvertures de droits) et des modes de partenariat beaucoup moins institutionnalisés mais efficaces (visio CNSA/départements toutes les semaines) se sont mises en œuvre.

Cela a fonctionné du fait de la grande confiance dans les relations partenariales. La crise se traduit par un fort resserrement des liens avec certains partenaires, notamment les services d'aide à domicile, largement « oubliés » par l'ARS. L'enjeu de la communication s'est aussi révélé très prégnant : trouver la bonne maille dans les consignes/recommandations (trop précis = hors sol, trop vague = inopérant) et accompagner les structures dans leur mise en œuvre. Enfin, je retiens la difficulté du secteur médico-social à la dualité de notre système institutionnel, entre des établissements sous compétence ARS (seule ou conjointe avec le Département) et des établissements à seule compétence départementale, pour lesquels les consignes ont été très tardives. »

Les outils présentés plus haut peuvent être inadaptés pour préserver le lien social avec certains publics, comme personnes ne maîtrisant pas la langue française, personnes touchées par « l'illectronisme », personnes malentendantes...etc. À cela s'ajoute la difficulté de repérage des situations fragiles en période de confinement.

Plusieurs réponses locales ont été apportées pour identifier les situations et méritent à ce titre d'être soulignées :

- Les maraudes : À Poitiers, les **agents des centres sociaux** utilisent leurs maraudes pour aller au domicile des intéressés, développent les contacts avec l'école primaire et le collège du quartier pour identifier les élèves qui n'ont aucun lien avec leur établissement, les familles qui ne peuvent pas imprimer les leçons et les exercices. Les animateurs se chargent ensuite d'une quinzaine de livraisons de papiers/ semaine.
- **Création de référents de quartiers** pour coordonner l'identification des personnes et de leurs besoins.

Bien évidemment ces différentes réponses ne peuvent suffire à elles seules. Elles viennent compléter l'accompagnement individuel. C'est ce qu'on fait les **départements des Yvelines et des Hauts de Seine**, plus spécifiquement à destination des personnes âgées en élaborant un dispositif d'urgence pour faciliter et accompagner la sortie d'hospitalisation des personnes âgées et le maintien des services à domicile pour les personnes âgées dépendantes.

UN POINT DE VIGILANCE

LES DIFFICULTÉS AUGMENTÉES PAR LES RESTRICTIONS DE DÉPLACEMENT ET LA DURÉE DE LA CRISE

Les professionnels de la **politique de la ville** et l'ensemble des acteurs de la chaîne sociale soulignent l'importance des bureaux de poste dans les quartiers prioritaires de la ville, en ce qu'ils permettent aux plus fragiles de toucher leurs prestations sociales et d'accéder à l'argent liquide. Ces restrictions contraignant les déplacements de la population à un périmètre très local, ont réaffirmé le rôle incontournable des communes, acteurs de proximité pour les services fondamentaux.

RECOMMANDATIONS

- **Reposer l'utilité des bureaux de postes dans les quartiers prioritaires de la ville comme service public de proximité**, incontournable en temps de crise.
- **Développer les plateformes de recensement de l'ensemble des initiatives associatives et institutionnelles du territoire**. Ce type d'action **favorise l'interconnaissance entre les acteurs sociaux et le "porter à connaissance"** auprès publics concernés.
- **Développer la communication multi supports** (réseaux sociaux, affichage, courriers, sucettes, journaux, phoning...) et multi langues pour porter à connaissance de manière la plus large possible et toucher le public.
- **Même dans un contexte de crise, nécessité de préserver l'accompagnement individuel** (maintenir "l'aller vers") pour répondre aux problématiques spécifiques. Nécessité pour les acteurs locaux de se coordonner et d'échanger avec les autres acteurs de terrain (associations, communauté éducative).
- **Se pose la question de cellules de crise qui pourraient être ouvertes** dans certains cas à des acteurs extérieurs à la collectivité afin de prendre des décisions collectives et coordonnées pour des situations qui le nécessitent.
- **La formation nécessaire des travailleurs sociaux** et du personnel œuvrant pour les politiques sociales au travail à distance (vidéo préventives, plateformes d'écoute etc.).
- **Développer les rendez-vous par téléphone ou en visioconférence pour les rendez-vous les moins urgents**. Les dispositifs de référents de parcours sont aussi à favoriser.
- **Développer les plateformes de recensement de l'ensemble des initiatives associatives et institutionnelles du territoire** et favoriser ainsi l'interconnaissance pour une action plus efficace.

C. LA MISSION IMPOSSIBLE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET D'ACCOMPAGNEMENT À LA PARENTALITÉ PENDANT LA CRISE: COMBLER LES INÉGALITÉS OU LIMITER LES DÉGÂTS?

La crise sanitaire, étendue sur plusieurs mois, aura aggravé les inégalités sociales et éducatives auxquelles sont confrontés les élèves. La mobilisation des collectivités en faveur des élèves a donné lieu à de nombreuses initiatives intéressantes.

1. Les nouvelles missions des agents publics pour compenser les difficultés d'accès au numérique

La fracture numérique et l'illectronisme prennent une nouvelle ampleur au moment où les déplacements se trouvaient limités et qu'école et travail s'effectuent à distance et que de nombreux points d'accès au numérique se trouvaient également inaccessibles.

Afin de réduire les inégalités sociales et éducatives auxquelles sont confrontés les élèves et qui se seront accentuées durant le confinement, de nombreuses réponses ont été apportées localement aux élèves:

- [Landifay-et-Bertaignemont](#) a accompagné les élèves dépourvus d'imprimante et de connexion internet en imprimant en mairie les devoirs à faire et scannant pour envoi aux enseignants les devoirs faits. Un tel accompagnement ne peut être que limité en termes de volume d'élèves concernés et de durée dans le temps.
- Initiative similaire: Dépôt des devoirs en porte-à-porte lorsque les enfants n'ont pas d'accès aux devoirs en ligne. 40 élèves en ont bénéficié après recensement ([Les Andelys](#)).

2. Compenser l'absence de matériel informatique et favoriser l'équipement

- **Distribution de clefs 4G aux élèves dans les zones blanches** ou à destination des décrocheurs pour assurer la continuité pédagogique ou encore prêt de matériel informatique aux lycéens qui en été dépourvus ([Région Normandie](#)).
- **Mise en œuvre d'une ligne téléphonique dédiée aux familles de collégiens rencontrant des difficultés avec le matériel informatique** lors des devoirs scolaires ([Alpes-Maritimes](#)).

RECOMMANDATIONS

- Accompagner les familles éloignées du numérique lors de la mise à disposition de matériel informatique (tutoriel, formation en présentiel, ligne téléphonique).
- En cas de restriction de déplacement, ouvrir des points relais d'accès au numérique (ordinateur, borne, imprimante, accès internet) dans les locaux publics pour les publics identifiés (élèves sans accès, publics vulnérables...).
- Renforcer la médiation numérique pour appuyer les décrocheurs.

3. Soutenir la parentalité fragilisée pendant le confinement

Quelques bonnes pratiques sont à capitaliser:

- Réalisation de vidéos préventives (conseils aux parents, comment garder son calme, prévention bébé secoué...) dans le [Calvados](#).
- Lancement d'un centre de loisirs virtuel (enregistrement de vidéos d'activité, réalisation d'activités interactives, rendez-vous quotidien sur le compte Facebook...), séances de sport par les animateurs sportifs... [Communauté d'agglomération du Pays de l'Or](#).
- Proposition d'activités ludiques, pédagogiques et récréatives sur les réseaux sociaux à faire chez soi (lecture, coloriage, coaching sportif...) ([Alpes-Maritimes](#)); (#ChallengeMaison), [Côte-d'Or](#), [Gers](#) (#LeRDVdePetits et #LeTipsDuJour), [Hérault](#), [Val-de-Marne](#)...
- Mise en place d'une ligne téléphonique dédiée à l'écoute des parents en difficulté dans leur relation avec leurs enfants confinés mais non dédiée à l'enfance protégée ([Département du Val d'Oise](#)). Au [Muretain Agglomération](#), les professionnels du service parentalité ont mis en place une cellule psychologique à destination des parents.

UNE INITIATIVE À PARTAGER

La ville d'Arras entame une réflexion pour repenser le dispositif d'accompagnement des enfants et favoriser la réduction des inégalités creusées pendant la crise sanitaire: opération cahiers de vacances, atelier de sophrologie, atelier numérique, gestion du stress...).

RECOMMANDATION

Pérenniser la ligne téléphonique de soutien à la parentalité ouverte à tous, sans stigmatisation sociale.

D. LA CULTURE, OUTIL PRÉCIEUX DU LIEN SOCIAL EN PÉRIODE DE CONFINEMENT

L'ampleur et la durée sans précédent de la crise sanitaire, la soudaineté des mesures de confinement ont généré l'isolement physique et social de nombreuses personnes. Dans ce contexte inédit, nombre d'acteurs culturels ont su adapter et développer leur offre de services numériques pour lutter contre l'isolement ou tout simplement permettre le renouvellement des activités des usagers confinés.

Parmi les actions remarquées :

- Accès gratuit aux plateformes proposant des modules de soutien scolaire ou d'apprentissage du code de la route (Poitiers), de l'apprentissage Skilleos et des vidéos à la demande (Sevran);
- La gratuité de la médiathèque numérique : Aube, Calvados (la « Boîte Numérique »), Corrèze, Côte d'Or, Dordogne, Eure, Haute-Garonne, Hérault, Loiret, Mayenne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Sarthe, Somme, Val-de-Marne, Guadeloupe...;
- Elargissement de l'offre culturelle numérique gratuite : musique, e-comptines, histoires à lire et/ou à écouter, des visites de musées, des films, des concerts, des spectacles... (Pays d'Opale);
- Visites virtuelles d'édifices patrimoniaux (« Culture chez vous », archives, bibliothèques et musées départementaux : Gard, Gironde, Jura, Lot, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Savoie et Haute-Savoie, Hauts-de-Seine, Somme, Vienne, Guadeloupe...;
- Partage de photos « vue de chez soi » sur les réseaux sociaux (Hautes-Alpes, Ariège, Côtes d'Armor, opération #Windows14 dans le Calvados, Sarthe (vue du ciel), Val-de-Marne);
- Mise en place d'un service de lecture et de conte en vidéo par les personnels de la bibliothèque (La Grande-Motte);
- Mise en ligne de cours de l'atelier de l'école des arts (Saint-Hilaire de Riez);
- Blog de partage de souvenirs de théâtre à domicile, des recettes, mais aussi des ressentis sur la période de confinement pour nourrir la réflexion des artistes qui travaillent sur la création de pièces prochainement présentées à domicile (Théâtre de la Poudrerie Sevran).

À l'issue de la période de confinement, force est de constater que les actions menées localement, ont permis d'œuvrer à la structuration du territoire, au maintien du lien social et du vivre ensemble. Les acteurs culturels ressortent néanmoins exsangues de la crise et un effort fondamental est à considérer pour organiser la relance du secteur.

RECOMMANDATIONS

- Pérenniser l'offre numérique culturelle large ainsi qu'une offre de contenu éducatif et améliorer l'accessibilité à l'offre culturelle.
- Renforcer le lien culture-social en réaffirmant que la création de lien social doit être la préoccupation de tous les acteurs qui interviennent dans les secteurs culturels et socio-culturel. L'instauration d'une clause « lien social » préalablement à la mise en œuvre du soutien des administrations locales aux acteurs culturels pourrait être réfléchi.

TÉMOIGNAGE

Alice Desprez, directrice Culture Animation Patrimoine, Ville de Brest et Brest Métropole

Le secteur culturel a été très marqué par la période du confinement: premier touché par les fermetures de lieux (salles de spectacles et de concert, cinéma), il sera parmi les derniers déconfinés. Le rôle de la direction de la culture pendant cette période particulière s'est donc organisé selon 3 axes:

- Soutenir les lieux et les artistes. Soutenir financièrement d'abord, en garantissant et versant les subventions, en trouvant les modalités d'annulation des prestations les plus équilibrées. Soutenir techniquement ensuite, en accompagnant les structures, les artistes, les compagnies dans la période, en les aidant à s'orienter vers les aides les plus adéquates, en faisant le lien avec les interlocuteurs pertinents. Soutenir collectivement enfin, en utilisant les réseaux nationaux et régionaux pour établir un diagnostic partagé, collecter rapidement l'information et en offrant aux structures locales une organisation en réseau du territoire leur permettant d'échanger entre pairs.
- Diffuser, par les moyens numériques, pour permettre aux habitants de disposer d'outils d'évasion face au confinement (collection numérique des médiathèques, médiation parmi les offres existantes sur le web), pour permettre aux artistes de continuer à s'exprimer, dans une logique de préservation du lien des équipements culturels avec leur public
- Annuler, malheureusement toutes les manifestations et spectacles prévus, au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire en nous efforçant de trouver les meilleures modalités d'annulation tant pour la collectivité que pour les artistes.

E. ASSOULPIR LE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC POUR FAIRE FACE À LA CRISE

De nombreuses adaptations du service public sont intervenues pour tenir compte de l'impact de la crise. Les initiatives présentées ci-dessous donnent des exemples de leurs diversités:

- Assouplissement des conditions de renouvellement des prestations de la MDPH au conseil départemental de l'Hérault

Au regard de la situation sanitaire, le [Département de l'Hérault](#) a décidé la prolongation automatique des droits et prestations MDPH de 6 mois et ce, pour l'ensemble des 6000 bénéficiaires (AAH, complément de ressources, AEEH et complément, PCH aide humaine, transport, charges exceptionnelles et spécifiques, ACTP, orientations en ESMS, orientations professionnelles, RQTH, orientations scolaires, CMI). En effet, les bénéficiaires ne pouvant opérer leur demande de renouvellement dans des conditions normales pouvaient se trouver confronter à une cessation de versement des prestations.

- Élargissement des amplitudes horaires, 7j/7 de 6h à 22h ([Arras](#))
- Assurer les missions de service public en redéployant les agents dotés de compétences transférables

À l'initiative des collectivités ou des agents, de nombreuses mises à disposition de personnel ont été recensées. Grâce à leurs compétences transférables, les agents ont pu prêter main forte au plus dur de la crise et soutenir les services ou administrations en difficulté.

Un exemple emblématique peut être trouvé à la ville de [Marcq-en-Baroeul](#) qui a **innové en mettant à disposition des agents municipaux (ATSEM) volontaires auprès des maisons de retraite et EPHAD publics de la ville** pendant huit semaines pour des tâches d'entretien et d'assistance auprès des résidents. Ce dispositif a été monté en une dizaine jours dès que la ville a eu connaissance de la nécessité de renforcer rapidement les équipes de ces établissements. Les mises à disposition de personnels vers d'autres structures publiques représentent des nouvelles possibilités de mobilité professionnelle pour des agents dont les carrières étaient limitées jusque-là.

MULHOUSE

UNE VILLE MOBILISÉE ET RÉACTIVE POUR TRAVERSER LA TEMPÊTE COVID 19

Siège de l'un des premiers clusters épidémiologiques du pays, la Ville de Mulhouse a dû très rapidement inventer et mettre en place les dispositifs de gestion de la crise sanitaire, «essuyant les plâtres avant les autres». À bien des égards, l'évolution de la situation sur ce territoire a été scrutée par la France entière, et les initiatives mulhousiennes ont souvent fait école auprès des municipalités souhaitant se préparer à «la vague épidémique»: mobilisation de la réserve citoyenne, soutien à la banque alimentaire, repérage et déploiement d'un accompagnement auprès des publics fragiles, soutien à la reprise de l'activité commerciale des commerces indépendants, adaptation des procédures administratives, réunions d'échanges hebdomadaires avec les partenaires sociaux, création d'une lettre d'information pour communiquer avec les agents en télétravail, mise en place de facebook live pour informer la population... Selon le DGS de la Ville, Jean-Luc Humbert, «il s'agit d'une crise qui a révélé les capacités opérationnelles des collectivités territoriales, ce dont il faudra tenir compte dans les discussions concernant la future loi 3D».

De son côté, [La Grande-Motte](#) a réaffecté des agents communaux à la livraison de courses et de repas à destination des personnes isolées ou alitées.

À [Bagneux](#), ce sont les agents disposant d'un niveau de connaissance suffisant des établissements scolaires qui ont été redéployés pour assurer l'accueil, les entrées et sorties de l'école et la sécurité des locaux.

La mobilisation intense des agents a pu se traduire par un sentiment de fort épuisement des équipes. Plusieurs collectivités ont relevé l'impact sur les agents de la période de confinement et de la forte mobilisation de certains pour contribuer à la réponse publique organisée par leur collectivité.

RECOMMANDATIONS

- Recenser les compétences transférables pour créer une réserve de capacités et compétences mobilisable en temps de crise selon les priorités.
- Favoriser les mises à disposition d'agents vers d'autres métiers, y compris hors temps de crise pour permettre et renforcer l'interconnaissance, enjeu d'une action publique efficace.

TÉMOIGNAGE

Philippe Miclot,
délégué général de la CASDEN

« Fidèles à ses valeurs historiques d'équité, de solidarité et de coopération, la CASDEN a mis en place plusieurs actions de solidarité en faveur des agents de la Fonction Publique, dans cette crise où la notion de Service Public prend tout son sens. Elle s'est engagée, par son ancrage dans l'économie sociale, en apportant son soutien financier via des dons notamment vers la Fondation des Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France, et en soutenant de nombreuses actions de solidarité au plan local vers certaines administrations publiques.

Être au plus proche de ses 1,9 millions de Sociétaires travaillant au quotidien pour le service public, c'est aussi pour la CASDEN, leur assurer une continuité de ses services tout en garantissant leur sécurité et celle de ses collaborateurs et les informer des initiatives développées par ses partenaires pour accompagner les agents de la Fonction publique pendant cette crise sanitaire. »

F. FACILITER LA MOBILITÉ ET LE PARTAGE D'ESPACE GRÂCE À L'URBANISME TACTIQUE

Le confinement a mis en exergue la place qu'occupe l'automobile en milieu urbain au détriment des piétons, cyclistes concentrés sur l'espace restant. Plusieurs collectivités ont réinterrogé la répartition de l'espace public qu'elles ont adapté aux circonstances exceptionnelles (suppression de places de parking, création de pistes cyclables, retrait de mobilier urbain...).

Pour pallier la réduction de l'offre habituelle des transports en commun, pour lutter contre le report sur les véhicules individuels et permettre les déplacements dans le respect des mesures de distanciation physique, nombre de collectivités ont réalisé des aménagements de la voirie : création de pistes cyclables temporaires sécurisées permettant de réduire la discontinuité cyclable des trajets (Montpellier, Paris, Grenoble, Nice, Métropole de Lyon, EPT Plaine Commune...).

Ces nouvelles pistes ont été réalisées en un temps record au regard des délais habituels (15 jours contre 1 an) liés aux études en amont, consultations des ABF, consultation publique, affinage du projet, vote des élus, lancement investissements, travaux... limitant le coût et le délai de mise en œuvre.

La question des espaces dans la crise a également amené des interpellations sur la notion de réversibilité des lieux et des équipements publics. À l'occasion de la crise sanitaire, certaines collectivités ont transformé la destination de locaux dont elles sont propriétaires : en lieu de distribution des denrées alimentaires, centre de dépistage, lieu de production de masques, lieu d'installation d'imprimantes en 3D, salle Arena transformée en centre médical avancé en coopération avec le CHU (Brest)... Ces exemples de transformation amènent à réfléchir à la mutabilité des immeubles dès leur conception pour favoriser l'adaptation aux besoins de demain, à l'instar des futures réalisations qui verront le jour à l'occasion des Jeux Olympiques de 2024.

RECOMMANDATION

- **Penser la réversibilité des espaces dès leur conception**, imposer cette notion dans chaque projet d'aménagement afin de multiplier leurs usages et répondre à l'évolution des besoins des habitants.
- **Améliorer le partage de l'espace et mieux prendre en compte les besoins des habitants** à la faveur de l'application des nouvelles distances physiques.
- **Faire évoluer le cadre de vie dans une logique de résilience.**

IV | L'ACTION ÉCONOMIQUE DES COLLECTIVITÉS : SE MOBILISER POUR FACILITER LA RELANCE

Troisième grand axe d'intervention des collectivités face à la crise, l'action économique a mobilisé les énergies et l'inventivité des collectivités, afin de soutenir les acteurs locaux et de contribuer à une reprise rapide de l'activité. Le retex témoigne de la diversité des outils mis en place par les collectivités pour faciliter cette relance.

A. LA MISE EN PLACE RÉACTIVE DE FONDS DE SOUTIEN RÉGIONAUX N'ÉPUISE PAS LE DÉBAT SUR LA PLACE DES AUTRES ÉCHELONS DANS LA VIE ÉCONOMIQUE

Les régions, de par leur compétence issue de la loi NOTRe, ont financé significativement des aides directes aux entreprises. Les éléments suivants en sont quelques illustrations marquantes :

- **Participation à hauteur de 500 millions d'euros au Fonds national de solidarité lancé par l'État** en faveur des petites entreprises (TPE) les plus touchées par les conséquences économiques de la crise du coronavirus.
- **Mise en place des dispositifs visant à répondre aux problèmes de trésorerie immédiate (garantie, prêt rebond, différé de remboursement, etc.) – avec ou sans Bpifrance selon les cas.**

Ainsi, la [Région Normandie](#) a mis en place un moratoire sur les échéanciers de remboursement de prêts à taux zéro (manque à gagner de 11,4 millions d'euros), une montée en charge de 10 millions d'euros de ses dispositifs existants de prêts trésorerie (Arme, Impulse), un assouplissement des prêts BPI France (Fonds de garantie porté à 80%).

- **Mise en place des fonds de soutien dédiés aux secteurs particulièrement touchés, comme le tourisme, la culture ou la restauration.**

De son côté, la [Région Occitanie](#) a réuni des financements à hauteur de 101 millions d'euros sous forme de prêts pour les PME du tourisme tandis que la [Région Auvergne-Rhône-Alpes](#) accordait une somme forfaitaire allant jusqu'à 5000 € aux TPE du tourisme et de l'hébergement mais aussi de la culture, de l'événementiel, du transport, du bâtiment.

Plus spécifiquement dans le domaine de la culture, l'État (DRAC Grand Est) et la [Région Grand Est](#) ont uni leurs efforts pour accompagner les acteurs des filières culturelles professionnelles du Grand Est (prêts en trésorerie, mesures d'activité partielle, reports de charges sociales et fiscales, fonds national de solidarité au profit des indépendants, fonds Résistance, etc.) et ont mis en place dès le 2 avril 7 groupes de travail thématiques État-Région composés de représentants des professionnels de la culture, avec l'appui de l'Agence Culturelle Grand Est, pour

faire un point d'étape hebdomadaire, identifier les problématiques à traiter ou en cours de traitement, etc. Par ailleurs, à l'issue d'un travail de réflexion avec les professionnels concernés, l'État (DRAC [Grand Est](#)), la Région Grand Est et le Centre National du Livre mobilisent les aides à la librairie indépendante prévues dans le cadre du contrat de filière pour le livre dans le Grand Est afin d'accompagner la réouverture des librairies en région.

La création par les régions en temps record des fonds territoriaux, en partenariat avec la Banque des Territoires et d'autres collectivités est à souligner dans la gestion de la crise.

C'est le cas par exemple de la Région Grand Est ayant créé un Fonds Covid Résistance avec les Conseils Départementaux, les EPCI du Grand Est et la Banque des Territoires, sous-forme d'avances remboursables.

La participation des autres échelons à ses fonds a pu s'accompagner d'un fléchage de ces apports afin qu'ils bénéficient aux territoires des communes, EPCI ou départements partenaires. Ce fut le cas par exemple pour le **Fonds Résilience** de la [Région Pays de la Loire](#). À souligner, la délégation de la compétence aide économique opérée par la Région au bloc communal pour avoir une action plus rapide et efficace auprès des PME et TPE ([Communauté de communes Pévèle Carembault](#)).

Néanmoins, on peut relever la difficulté née de la volonté légitime des autres échelons de collectivités d'apporter une aide directe aux entreprises.

Les intercommunalités se sont appuyées sur leur compétence d'aide à l'immobilier d'entreprise (mise en place d'un fonds de soutien mensuel pour la prise en charge des loyers professionnels des TPE inférieures à 10 salariés par la [Métropole de Montpellier](#)). De son côté, la communauté de communes de la [Plaine de l'Ain](#) a créé un fonds de soutien local à destination des entreprises. [Grenoble-Alpes Métropole](#) a développé une plateforme sur les demandes et versements d'aides directes aux entreprises dans le temps contraint de cinq jours.

En outre, le bloc communal a pu innover par le recours à des intermédiaires mixtes. À travers l'association [Initiative Calvados](#), la CA qui participe

traditionnellement avec notamment des banquiers, des experts comptables, des communes et la CCI à l'octroi de prêts d'honneur aux commerçants qui s'installent a élargi le champ d'intervention de l'opérateur à l'occasion de la crise sanitaire en créant un fonds spécifique pour fournir des avances remboursables à taux zéro aux entreprises qui les sollicitent.

Les départements également ont abondé des fonds de partenariat comme les [Alpes-de-Haute-Provence](#) via le fonds régional Covid-Résistance. Toutefois, des conflits sont nés, par exemple du portage par le [Département des Bouches-du-Rhône](#) d'un fonds territorial aux TPE. Le gouvernement a enjoint ce dernier à y mettre fin.

RECOMMANDATION

Prévoir légalement la possibilité d'activation d'une compétence économique d'exception en aides directes pour tous les échelons sur un temps de crise bien défini ou du moins systématiser le conventionnement entre les régions et les autres échelons.

TÉMOIGNAGE

Jean-Luc de Boissieu, Président du Conseil d'administration de SMACL Assurances

Mutuelle des territoires, SMACL Assurances ne pouvait rester indifférente à l'investissement de ses sociétaires pour faire vivre la solidarité dans notre pays. Notre fonds de solidarité a contribué à cet élan en créant une aide exceptionnelle pour financer les actions de prévention et de lutte contre le Covid 19 mises en oeuvre par des collectivités et associations.

Par ailleurs, nos équipes ont tenu à valoriser les actions entreprises par les responsables des collectivités. Sous le label #Engagés avec vous, je vous invite à découvrir sur smacl.fr les témoignages recueillis tout au long de ce printemps. Quant à notre Observatoire des risques juridiques (www.observatoire-collectivites.org), il a suivi les mesures gouvernementales, l'impact du confinement sur les pouvoirs de police du maire, l'installation des conseils municipaux... Une ressource pédagogique et experte une nouvelle fois saluée.

B. LA VALORISATION, PARFOIS VIA UNE AIDE LOGISTIQUE OU NUMÉRIQUE, DES COMMERÇANTS ET PRODUCTEURS LOCAUX REPRÉSENTE UNE OPPORTUNITÉ HISTORIQUE POUR LES COLLECTIVITÉS DE STRUCTURER DES CIRCUITS-COURTS RÉSILIENTS

Les départements et le bloc communal sont intervenus de façon indirecte dans le soutien à l'activité, en s'attachant à valoriser les circuits-courts, les producteurs et commerçants locaux. Ce soutien a pu s'exprimer sous la forme d'une plateforme numérique ou une aide logistique.

- Le soutien numérique au travers de plateformes de mise en relation.

Dans le domaine agricole, les départements ont renforcé leur intervention, souvent de façon innovante et en un temps restreint. Les plateformes d'approvisionnement déjà existantes Agrilocal (partenariats départements- chambre d'agriculture) ont vu leur accès étendu aux grandes surfaces dans l'Ain, le Cher, le Jura... De nouvelles plateformes, incluant une fonction de géolocalisation ont également vu le jour dans le Gard, en Charente-Maritimes, etc. et ont pu être adossées à une vaste campagne de promotion communicationnelle (Oh my Lot! par exemple). Enfin, dans les Hautes-Alpes, le département a acheté des invendus de ses agriculteurs pour les donner aux plus démunis.

Dans le domaine du soutien aux commerçants, les communes ont rapidement, durant le confinement, cherché à valoriser la continuité des activités. Ainsi, les communes ont pu répertorier sur leur site internet les commerçants ouverts (par exemple à Bourges), utiliser des plateformes participatives pour géolocaliser (par exemple via jeparticipe.sarlat.fr). À plus grande échelle, des centres commerciaux virtuels sont actifs comme «achetez en pays de st Omer», plateforme de vente en ligne locale.

- Le soutien logistique a pris la forme de dispositifs innovants adaptés aux spécificités locales.

Dans le domaine agricole, les départements et communes ont par exemple organisé des "drives fermiers" remplaçant en partie les marchés fermés. Pour les travaux saisonniers agricoles, les départements du Maine-et-Loire, de la Marne ou de la

Moselle ont mis en relation des bénéficiaires du RSA recherchant un emploi avec les exploitations agricoles faisant appel à de la main-d'oeuvre. Dans le domaine du tourisme, deux opérations ont été reprises par de nombreuses collectivités. D'une part, l'opération du "repos des héros" lancée par le département des Pyrénées-Atlantiques à destination des personnels en première ligne a été déclinée en Creuse, Cher, Charente-Maritime, Indre-et-Loire, Mayenne, Var...

D'autre part, la mise en place de «Chéquiers vacances» ou proposition de création de «chèques tourisme» a été reprise par le département de la Manche. La région Provence Alpes Côtes d'Azur, en partenariat avec l'agence nationale des chèques vacances, a créé un chéquier vacances numérique «au secours du tourisme» d'une valeur de 500 euros à utiliser chez les professionnels du tourisme de la PACA.

Dans le domaine du soutien aux commerçants, les communes ont pu fournir des moyens logistiques comme la mise à disposition par la mairie de Carcassonne de deux camions avec chauffeurs pour les livraisons en Aveyron

RECOMMANDATION

Généraliser et pérenniser les plateformes de circuits-courts :

- Dans l'agriculture, y compris pour les grandes surfaces.
- Pour les commerçants par les vitrines de centre commerciaux virtuels mis en place par les EPCI.
- Pour le tourisme par les chèques tourisme utilisables localement.

C. L'EXONÉRATION DE CHARGE ET LE SOUTIEN PAR LA COMMANDE PUBLIQUE, LEVIERS UNILATÉRAUX DÉPENDANTS D'ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES À APPROFONDIR

Les collectivités ont pu agir en soutien aux entreprises par le biais de décisions unilatérales.

D'une part, l'exonération de charges a pu atténuer les dépenses de fonctionnement des entreprises.

Ce levier concerne les collectivités propriétaires de biens mis en location dont les loyers ont pu être annulés sur la période. Il a également été mobilisé par les communes via l'exonération ou le remboursement des droits d'occupations et redevances (terrasses et étalages, halles, marchés, concessions commerciales, stationnement gratuit, etc.).

Le report ou annulation de la collecte de la taxe de séjour pour les communes et de la taxe additionnelle pour les départements représente un soutien au secteur du tourisme et de l'hébergement tandis que ce levier fiscal a pu aussi concerner une exonération de Taxe Locale sur les Publicités Extérieures (TLPE).

D'autre part, le levier de la commande publique a joué son rôle d'instrument de relance et de soutien à l'activité.

Durant le temps de confinement, les collectivités ont pu procéder à l'aménagement des procédures et délais ou encore à la suspension des éventuelles pénalités de retard pour des raisons liées directement ou indirectement à la crise sanitaire. Le soutien à la trésorerie est également été mobilisé au moyen de l'accélération des délais de paiement ou le versement d'avances jusqu'à 60% du montant du marché.

Les mesures de la [métropole de Montpellier](#) ou bien encore de celle de [Nice](#) reprennent cette logique d'aide à la trésorerie des entreprises partenaires et fournisseurs.

Cependant, ce levier des décisions unilatérales trouve une limite dans les marges de manœuvre des collectivités, en particulier légales et financières. En effet, les décisions en matière de commande publique n'ont été possibles que grâce à l'ordonnance facilitatrice du 25 mars 2020. Il ne s'agit donc que de dérogations temporaires, représentant à terme un coût financier pour les collectivités qu'il faudra compenser.

RECOMMANDATION

Les collectivités doivent bénéficier de souplesses réglementaires et budgétaires pour soutenir la nécessaire relance, en particulier par les allègements de charge et par la commande publique.

D. LE SOUTIEN À LA REPRISE ÉCONOMIQUE PAR LA FOURNITURE DE MATÉRIELS SANITAIRES DÉMONTRE LA PROXIMITÉ ET L'OPÉRATIONNALITÉ DES COLLECTIVITÉS

Dans le souci de favoriser la reprise, les collectivités se sont engagées dans la sécurisation sanitaire des processus. Ainsi, la [Région Grand Est](#) a créé une société d'économie mixte ("Dynamise") en 48h, avec l'appui du Crédit Mutuel et de la Banque des Territoires pour l'acquisition d'un stock de plusieurs millions de tests sérologiques destinés notamment aux entreprises du Grand Est dans la perspective du déconfinement et de la reprise de l'activité en sécurité et en confiance.

En parallèle, la Région a lancé une plateforme inédite ("barriere-COVID19.fr") pour permettre aux entreprises d'acquérir du matériel-barrière (équipement de protection individuel) nécessaire au redémarrage progressif de leurs activités et de celles de leurs salariés. Très adaptée au territoire, cette plateforme participe au soutien de l'économie locale en mettant en relation les fabricants d'équipement de protection individuel du Grand Est et les entreprises régionales. Elle répond également aux besoins des petites entreprises et des artisans (faibles volumes) comme aux plus grandes.

De même, la [métropole de Lyon](#) a mis à disposition d'une entreprise des locaux métropolitains pour la production de masques.

À travers la sécurisation de la reprise c'est tout l'enjeu de la dimension partenariale entre le donneur de consignes qu'est l'État, la société civile et ses initiatives et le rôle de la collectivité comme facilitatrice de la reprise et du dialogue qui apparaît. **La mise en place de cellules d'écoute, de guides des aides** comme à la [Roche-sur-Yon](#) a été un des instruments de ce dialogue.

RECOMMANDATION

Reconnaître et compenser financièrement le rôle clé des collectivités dans la sécurisation des reprises d'activité des entreprises, via des commandes groupées, la mise à disposition de locaux de production, la création de SEM, la mise en place de cellule et guide des aides. Le remboursement par l'État des masques commandés doit se faire rétroactivement dès le confinement du 17 mars et non au 13 avril.

L'ADAPTATION DE LA GESTION DES RESSOURCES : UNE ILLUSTRATION DE LA RÉSILIENCE DES AGENTS TERRITORIAUX EN PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE

À l'identique des autres administrations, les collectivités territoriales se sont retrouvées dans des conditions d'exercice de leurs compétences totalement inédites. **D'une part, le simple recours à leurs agents** a constitué en soi une question en raison du danger sanitaire auquel ils auraient pu être exposés et du risque de diffusion du virus. D'autre part parce que leur environnement social, économique et institutionnel s'est trouvé considérablement modifié avec **de nouveaux besoins des citoyens, des situations de difficultés d'approvisionnement et de nouvelles priorités** : il en va ainsi du soutien aux entreprises, de la prise en charge des personnes vulnérables ou isolées chez elles. **Enfin, la durée même de la crise** a constitué un facteur de difficulté complémentaire, complexifiant le calibrage des mesures prises quand elles avaient vocation à être exceptionnelles et à mesure qu'elles s'installaient dans le champ de l'ordinaire : le sujet de la suspension de l'activité des chantiers en offre un exemple tout particulier.

En définitive, l'adaptation de la gestion des ressources a dû s'effectuer dans des délais très courts avec les difficultés conjuguées d'une **action corsetée par les protocoles sanitaires en situation « présenteielle »** et **malaisée en situation « distancielle »**, **les risques juridiques** accrus en raison de la carence ou au contraire du grand nombre de textes, **les menaces pesant sur les réseaux et les équipements des systèmes d'information**, en matière de la soutenabilité des flux et de cybersécurité, et le caractère parfois acrobatique de la **continuité de la vie démocratique et des assemblées, du management des ressources humaines et de la poursuite du dialogue social**. De manière indéniable, la place des systèmes d'information et du télétravail ont vu leur importance accrue et ont constitué un levier essentiel dans la résilience des collectivités, au prix d'une agilité managériale souvent acrobatique.

I | AXE 1 ENTRE CARENCE ET ABONDANCE : LA DIFFICILE GESTATION DU « JURIDIQUE DE CRISE »

A. UN ARSENAL JURIDIQUE MOUVANT ET OMNIPRÉSENT

Pour faire face aux impératifs nés du confinement, l'État a dû adopter rapidement et fréquemment, par toutes les voies normatives disponibles une batterie de textes sur les aspects les plus divers. Une des dispositions adoptées qui a été la plus déstabilisatrice est le report du second tour de l'élection municipale et, conséquence du confinement, le report de l'installation des équipes élues au 1^{er} tour. Cette donne nouvelle et soudaine a imposé de poursuivre le travail, notamment de préparation budgétaire, avec les équipes sortantes dans un contexte où les promesses d'alternance plaçaient les cadres de direction dans des situations de transition.

Le report du second tour des élections municipales possible a de manière indéniable eu un impact dans la gestion de crise, notamment car les maires réélus dès le 1^{er} tour avaient de ce fait de plus grandes marges de manœuvre, là où d'autres pouvaient parfois jouer leur réélection au travers de leur gestion de la crise.

Les règles édictées en matière de commande publique et de ressources humaines sont celles qui ont le plus impactées les collectivités.

En matière de commande publique, l'État a assoupli les modalités de passation des marchés et permis aux pouvoirs adjudicateurs d'assouplir

l'exécution. S'agissant des ressources humaines, les textes sont venus préciser le régime des agents ne pouvant réaliser leurs missions ainsi que les droits associés aux congés, à la genèse des jours RTT, etc.

En dépit des efforts de l'État, le contexte a été marqué par l'incertitude de la date de sortie de crise et de sortie de confinement permettant un retour à une activité normale a fortiori quand le déconfinement ne signifiait pas retour à la normale. Les différents protocoles sanitaires ont ainsi fait l'objet de nombreuses interrogations tandis que la question de la responsabilité des élus lors de la réouverture des écoles faisait craindre des mises en cause nombreuses.

B. FACE À UNE SITUATION EXCEPTIONNELLE, LES COLLECTIVITÉS ONT DÛ MANAGER LE RISQUE JURIDIQUE POUR PRÉSERVER L'AVENIR

1-2-1 Les règles d'une commande publique bouleversée, entre protection et frein à l'action

La situation née du confinement et de la crise de la covid a placé les collectivités en situation de gestion du risque juridique et a déstabilisé leur positionnement d'acheteur.

En effet, la production règlementaire de l'État n'a pas résolu toutes les questions et difficultés, que celles-ci trouvent leurs sources lors des actes d'achats ou dans l'exécution des contrats.

D'une part, sur certains segments d'achats, les collectivités se sont retrouvées en concurrence entre elles face à certains fournisseurs de produits nécessaires pour affronter la crise (masques, gel hydro alcoolique notamment). Cette situation a déstabilisé nombre d'acheteurs qui ont rencontré des difficultés d'approvisionnements.

Mais au-delà de ce constat, l'hétérogénéité de l'appropriation des dispositifs ouverts par les textes tant en passation qu'en exécution est de mise. Les « facilités » autorisées par le code de la commande publique (notamment via le dispositif de l'urgence impérieuse) ainsi que le raccourcissement des délais de publicité n'ont pas toujours été employés au profit soit du maintien du cadre ordinaire soit d'une liberté plus grande que celle permise par les textes.

Plusieurs collectivités ont ainsi fait le choix de réduire leurs volumes de commande et de freiner des procédures et dès lors de ne subvenir qu'à leurs besoins essentiels. À titre d'exemple, la [commune de La Plagne Tarantaise](#) indique ainsi avoir temporisé ses achats. À côté de cette position prudentielle, de nombreuses collectivités ont utilisé les dispositifs permis par l'ordonnance du 25/03/2020 s'agissant de l'allongement des délais de consultations et utiliser les possibilités de marchés sans mise en concurrence dès lors qu'ils étaient nécessaires au traitement de la situation épidémiologique. Certaines collectivités indiquent avoir orienté leurs achats en direction des entreprises locales et avoir été contraintes de

« segmenter » leurs achats vraisemblablement par difficulté à estimer la masse globale des besoins. C'est donc à une analyse du risque contentieux et d'opportunité qu'ont procédé les acheteurs, certains s'estimant insuffisamment protégés par les textes et en face d'un marché atone là où d'autres ont utilisé les nouvelles modalités de commande permises par des textes jugés suffisamment sécurisants. Certains acheteurs ont été cherchés des éléments de doctrine et de réassurance auprès des services préfectoraux notamment du contrôle de légalité.

À l'inverse, certains acheteurs soulignent que la crise a fait baisser les contrôles et que pris par l'urgence, les principes même de la commande publique (égalité d'accès, prévisions du besoin) n'ont pas pu être respectés. Cette pratique a pu bénéficier aux entreprises locales auxquelles plusieurs collectivités ont estimé qu'un soutien était nécessaire via la commande publique. Certaines collectivités ont par ailleurs fait appel à des montages élaborés pour soutenir le tissu local dès lors qu'elles ne le pouvaient pas directement : par exemple via des appels à projet ou des subventions permettant de flécher des crédits en direction de PME locales.

Les centrales d'achats semblent avoir surtout été utilisées en complément du recours aux entreprises locales, sollicitées dans une logique de proximité et de préférence.

En matière d'exécution, les textes devaient permettre de maintenir une sécurité juridique pour les parties aux contrats. Néanmoins les risques ont été diversement analysés puisque certaines collectivités ont choisi de ne pas répondre aux demandes de suspension d'exécution des marchés voire ont refusé les contacts avec les entreprises. À l'inverse, d'autres ont utilisé toutes la palette des dispositifs gouvernementaux en attribuant des avances importantes comme la [Région de La Réunion](#) ou le [Département de la Charente](#) pour permettre aux entreprises de sécuriser leur trésorerie.

La difficulté principale a été, sans surprise, celle des marchés de travaux qui ont généré des traitements très différents. On rappellera que l'enjeu d'image est ici de première importance puisque le respect des consignes sanitaires fait

UN PLAN DE CONTINUITÉ D'ACTIVITÉ POUR L'UGAP AFIN DE GARANTIR LE MEILLEUR NIVEAU DE SERVICE POSSIBLE LORS DE LA CRISE SANITAIRE

Edward Jossa, Président de l'UGAP

En cette période sans précédent de crise sanitaire, l'UGAP a activé son Plan de Continuité d'Activité (PCA). Nos systèmes informatiques et logistiques ont été adaptés pour garantir à nos clients le meilleur niveau de service possible. Sur l'ensemble du territoire, toutes les équipes de l'UGAP, en télétravail, ont été à pied d'œuvre et totalement opérationnelles pour répondre aux demandes. Les acheteurs publics ont pu continuer également à accéder à la commande en ligne sur [ugap.fr](#), ainsi qu'à UGAP Direct, la plateforme d'appel (0811 702 703). L'établissement a renforcé son dispositif de pilotage et de suivi de l'ensemble de ses marchés afin d'éviter les ruptures d'offres. Tous nos fournisseurs ont été fortement engagés pour assurer les approvisionnements. L'essentiel de l'offre était disponible. Par ailleurs, certains marchés dans le secteur médical ayant été très fortement sollicités, tout en répondant à l'ensemble des demandes, nos équipes ont été contraintes de prioriser les commandes des établissements de santé. De façon à accompagner nos clients dans leur reprise d'activité, nous proposons une sélection d'offres et de services permettant un gain de temps et une simplification de leurs démarches.

par nature question sur un chantier. C'est à ce titre que certaines collectivités ont décidé de prononcer des décisions d'ajournement là où d'autres ont considéré que la décision d'interruption relevait de la responsabilité de l'employeur et donc ses conséquences financières. La question du risque financier et celui d'une possible mise en cause du maître d'ouvrage ont introduit des stratégies différenciées s'agissant de la reprise des chantiers. Dans ce domaine, une circulaire du premier ministre en direction des ministères maîtres d'ouvrage a été émise mais ne trouve pas à s'appliquer aux collectivités qui peuvent néanmoins s'en inspirer. D'une manière générale, et dans le cadre des relations entre le secteur du BTP et celui des maîtres d'ouvrages publics, une augmentation des recommandations aux différents maîtres d'ouvrage pourrait utilement être mise en place notamment par la MIQCP ou la production, déjà importante, de la DAJ.

1-2-2 La sécurité des actes

Les actions mises en place pour faire face à la crise ont conduit dans nombre de cas à interroger le risque juridique pris. En effet, face aux conséquences visibles de la pandémie sur le tissu économique ou social, les collectivités ont été amenées à mettre en place des mesures de soutien ou d'accompagnement qui ont questionné leur droit à faire soit au regard de la loi soit des compétences qui leur sont attribuées. Ainsi par exemple de l'aide à certaines entreprises ou encore de l'utilisation de fichiers informatiques pour repérer les personnes potentiellement les plus fragiles.

Un premier élément doit être relevé qui tient dans la différence d'appréciation de la sécurité fournie par le cadre juridique des textes pris au début du confinement. Certaines collectivités l'ont jugé largement insuffisante là où quelques-unes estiment qu'elle a été pleinement acquise permettant d'agir.

Mais de manière générale, nombreuses sont les administrations locales indiquant s'être trouvées à un moment ou à un autre en zone de risque du point de vue de la légalité interne ou externe. Les méthodes de réduction de cette insécurité ont été diverses. L'attitude de retrait paraît être minoritaire. En revanche, une partie des

collectivités a recherché auprès des services de l'État un aval ou une analyse partagée du risque avant de s'engager dans tel ou tel acte/action. La [métropole de Nice](#) a ainsi travaillé avec les services de l'État pour contrôler la possibilité de tenir ses assemblées à distance. Certaines à l'inverse ont pris le parti de considérer que l'urgence justifiait de prendre des risques dont la charge serait assumée ultérieurement. Le caractère épars de ces réactions ne renvoie pas une cohérence d'arrière-plan structurée par la strate d'administration, la position géographique ou encore la situation électorale. Elles interrogent davantage sur des types de management interne.

En revanche, un élément paraît assez saillant qui tient dans les réseaux d'information et d'analyse auxquels les collectivités ont pu se référer. Les associations d'élus ou de fonctionnaires territoriaux ont notamment déployé d'importants moyens pour apporter conseils et recommandations à l'ensemble des collectivités de sorte à partager des analyses et pratiques.

En tout état de cause, aucune collectivité indique n'avoir réalisé d'analyse partagée sur les risques juridiques avec les autres collectivités de son territoire. La sollicitation des services de l'État en conseil juridique est plusieurs fois rapportée, quelques collectivités ayant fait le choix d'en appeler à des cabinets d'avocats pour certaines mesures (aides aux entreprises notamment).

II | AXE 2 ENTRE CADRE STATUTAIRE ET CONTRAINTES MATÉRIELLES : LA DIFFICILE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES EN SITUATION DE CRISE

A. UNE SITUATION QUI A INDUIT DE FORTS ENJEUX MANAGÉRIAUX

Le confinement mis en place par l'État a généré une situation managériale inédite pour les collectivités à l'instar de ce qui a pu être constaté dans le privé mais avec cette particularité de maintenir voire même renforcer le service. C'est à ce titre que de nombreux agents publics ont poursuivi leurs activités en présentiel puisque leurs missions qualifiées de 1^{res} nécessités ne pouvaient se réaliser en télétravail notamment pour les équipes de terrain. Dès lors, au nom du principe de la responsabilité de l'employeur en matière de santé des travailleurs, les collectivités ont dû adopter très rapidement des protocoles sanitaires permettant de protéger leurs agents sur site et les rassurer quant à leur exposition au risque de contamination.

Un premier défi a été de traiter les questions relatives au positionnement statutaire des agents dès lors qu'ils n'étaient pas à leur poste. Le gouvernement a produit plusieurs textes visant à clarifier la gestion des congés et jours de RTT pendant la période de confinement : identification des situations qui génèrent ou pas du droit à RTT, possibilité d'imposer la prise de congés par l'employeur par exemple. Néanmoins un important travail d'explication des textes fut nécessaire pour pleinement éclairer les collectivités sur les choix possibles.

Dans ce contexte, les centres de gestion et les élèves de l'INET ont produit un important travail de clarification des textes et d'assistance auprès des employeurs territoriaux témoignant de la vitalité des réseaux professionnels de la fonction publique territoriale en matière RH.

Un second défi a sans conteste concerné l'organisation du travail à distance. Arrivées à des degrés de maturité différents en matière de télétravail, les collectivités ont dû quasi du jour

au lendemain passer au travail à distance pour un grand nombre de leurs agents y compris certains dont le poste n'avait pas été repéré comme télétravaillable.

Cette généralisation du télétravail souvent utilisé de façon impropre (postes non cartographiés comme télétravaillables agents en télétravail de fait, absence d'accompagnement des agents, utilisation du matériel personnel, gestion des données pas toujours compatible avec le RGPD, déplaçonnement du nombre de jours télétravaillables) a mis en exergue plusieurs problématiques :

Tout d'abord, la question des équipements et matériel informatiques notamment qui a pu être un obstacle de premier ordre comme le rapporte la [Ville d'Enghien les Bains](#).

Constat partagé par bon nombre de collectivités répondantes. Le taux d'équipement en ordinateurs portables a bien entendu été principalement pointé, à défaut, certains agents ont été contraints d'utiliser leur matériel informatique personnel générant alors des risques quant à la protection des données.

La capacité des réseaux informatiques à permettre un accès à distance à un grand nombre d'agents n'a pas toujours été vérifiée. Aussi, dans certaines des collectivités les moins préparées pour le travail à distance, une partie des agents a dû être placée d'office en autorisation spéciale d'absence faute de disposer des moyens matériels nécessaires au maintien de leurs missions en télétravail.

Ensuite, une des difficultés dû à la durée de la séparation physique a tenu dans l'animation du collectif de travail et du maintien du lien avec les agents parfois esseulés ou démunis.

La généralisation du travail à distance a souvent été source de difficulté pour les agents. D'une part, la séparation temps professionnel/temps personnel s'est estompée avec des horaires rallongés, une connexion permanente et une accélération des échanges. Et d'autre part, pour les agents parents de jeunes enfants, la situation a pu être aggravée par la nécessaire polyvalence induite par les obligations professionnelles et l'éducation à dispenser. C'est à ces différents titres que certains professionnels font part d'un épuisement avec exposition à de nombreux risques psychosociaux. En outre, une partie des

agents n'a pas pu assurer le travail en distanciel en raison de la non scolarisation de leurs enfants. C'est donc à une véritable nécessité de réorganisation qu'ont fait face les collectivités en plus de la nécessité d'un maintien du collectif de travail passablement en risque compte tenu de l'éloignement et de l'absence souvent constatée de préparation au travail à distance. Ainsi, la [ville de Suresnes](#) mentionne un raccourcissement des circuits de décision.

La tâche des managers s'est donc avérée redoutablement complexe pour maintenir le sentiment d'un collectif de travail et éviter sa dilution. Finalement, la nécessité d'une préparation du télétravail s'impose comme un constat d'évidences ainsi que le souligne la [métropole de Lyon](#) où la différence de préparation des DGA s'est traduite par une plus ou moins grande difficulté de fonctionnement. On peut citer ici l'exemple de la [Région Grand Est](#) qui a rendu public un guide interne sur le management en situation exceptionnelle, d'ailleurs repris par la DGAFP qui en a fait la promotion. La période de confinement a également été propice à la multiplication de webinaires ou autres formations en ligne afin de permettre la gestion de ce changement radical de la méthode de travail. On verra plus bas que la généralisation du télétravail fait encore question pour une partie des managers et des agents.

« Apparue au début de cette année, l'épidémie de la COVID 19 a engendré une crise sans précédent, non totalement terminée malgré le déconfinement. Cette crise, par sa durée, a impliqué une série de conséquences parfois brutales (fermeture de certains services, généralisation du télétravail entraînant souvent une perméabilité entre vie professionnelle et familiale et du coup des tensions professionnelles et/ou familiales...)

TÉMOIGNAGE

Jean-René Moreau,
Président de l'Observatoire Social Territorial de la MNT

À n'en pas douter cette crise a et aura des répercussions importantes sur la santé de la population et notamment sur celle des agents territoriaux.

Cette crise rappelle d'ailleurs à quel point la santé, au-delà d'une approche purement individuelle, est devenue une priorité globale pour toutes les organisations de travail. Nos collectivités doivent définitivement l'intégrer à sa juste place : les politiques de santé-sécurité au travail devront être « normalisées » dans toutes les collectivités, y compris dans les plus petites.

Au-delà des pratiques actuelles, les employeurs publics territoriaux devront réinterroger les outils qu'ils ont la plupart du temps mis en œuvre tels que le Document unique d'évaluation des risques (DUER), le Plan de continuité d'activité (PCA) ou encore, pour les communes, le Plan communal de sauvegarde (PCS) pour faire de la santé la place importante qui lui revient.

Dans quelques collectivités territoriales avant cette crise, confrontées au vieillissement de leurs agents, à l'absentéisme et aux demandes de qualité de vie au travail exprimées plus fortement par les plus jeunes, la santé au sens large s'affirme ou commence à s'affirmer comme axe de management explicite pour optimiser et moderniser le service public local (cf. publication de l'Observatoire Social Territorial (OST) de la MNT n° 21 : « la santé comme levier d'innovation managériale »).

La COVID 19 fera-t-elle accélérer le mouvement ? Cette période provoquera-t-elle de façon décisive le renouveau du service public local, appelé de longue date et désormais fondé sur la réelle prise en compte de la santé et de la sécurité des agents ?

Pour les agents, la santé était déjà identifiée par l'OST comme « une condition primordiale de la vie sociale d'une personne, au-delà du strict cadre professionnel. C'est pouvoir compter sur son corps et son énergie. Elle donne un ancrage corporel, une assise énergétique, pour disposer de soi, la ressource pour faire face aux épreuves. Elle soutient (...) la possibilité d'agir » (Jérôme Grolleau dans la « nouvelle donne territoriale », OST avril 2016).

B. UNE HORIZONTALISATION DE LA PRISE DE DÉCISION PENDANT LA GESTION DE CRISE

Un premier fait remarquable tient dans l'intensification du dialogue social. Pour la plupart, les collectivités ont accru le rythme des rencontres avec les organisations syndicales et les CHSCT au travers d'instances formelles ou de réunions informelles dont le principe a pu être accepté par les représentants du personnel. Pour nombre d'entre elles, les séances de dialogue et d'échanges ont pu prendre un rythme hebdomadaire voire davantage.

Les réunions d'échanges ont pu fonctionner comme de véritables points de remontée du « terrain » ou des agents répartis géographiquement. Elles ont également eu un rôle descendant puisque les différentes organisations syndicales ont multiplié les lettres d'informations. Dès lors, le dialogue social a servi de courroie de transmission entre les directions générales et les agents permettant de mieux identifier les difficultés et de maintenir un lien.

Il reste que le risque de perte de lien n'a pas pu toujours être évité. Les initiatives prises pour maintenir le lien sont nombreuses et foisonnantes. Elles vont des web conférences de DGS à des réunions d'équipes organisées via skype ou équivalent. Les DRH se sont employées régulièrement à mettre en place des lettres d'information aux agents comme à [Maubeuge](#) avec un rythme hebdomadaire. Des cellules d'écoute ont été mise en place que ce soit pour les agents en situation de détresse ou pour les encadrants en difficulté. Les initiatives sont parfois venues des agents eux-mêmes qui ont poursuivis une sociabilité informelle lors de simples échanges téléphoniques, de « skype » ou de déjeuners par plateforme interposée. Les groupes WhatsApp semblent avoir été un moyen de lien privilégié comme le souligne la Ville d'[Aubervilliers](#).

Le rôle des encadrants a été manifestement fondamental notamment celui des encadrants de proximité. Plusieurs collectivités soulignent que la responsabilisation des managers s'est trouvée accrue dans le contexte de travail à distance ceux-ci ayant dû opérer une adaptation des tâches confiées aux agents au profit d'une plus grande autonomie mais également d'un poids accru des process. Ainsi, plusieurs collectivités indiquent que la période de confinement a été propice à la définition de méthodes et de procédures qu'elles n'avaient pas pu jusqu'à présent mettre en œuvre. La fracture numérique a néanmoins fait qu'une partie des agents s'est retrouvée coupée du collectif de travail ce qui devrait interroger sur la capacité à poursuivre avec un télétravail accru. De même, le risque est pointé d'un décalage des agents entre télétravailleurs et travailleurs en présentiel.

TÉMOIGNAGE

Bertrand Charpy,
DGA Ressources et modernisation, Ville de Dunkerque

Le travail des services ressources pendant cette crise a rempli 4 objectifs:

- 1. Garantir la continuité d'activité sur les missions essentielles des services support, en particulier le paiement des fournisseurs, la passation des commandes et des marchés, la paie des agents.** Cela a été clairement identifié dans le plan de continuité des activités élaboré en urgence. Cela a été rendu possible et facilité par des applications informatiques (de gestion financière et RH) accessibles à distance et par la dématérialisation des processus mise en place ces dernières années. À noter un dispositif d'avances pour les fournisseurs de la collectivité, instauré pendant cette période pour soutenir les acteurs économiques du territoire
- 2. Mobiliser et redéployer les ressources pour assurer les services minimum essentiels à la population qui devaient être maintenus.** Une fois le niveau à proposer défini et calibré, les moyens logistiques et humains ont dû être apportés. En cas de besoin, les agents en « autorisation spéciale d'absence » ont été affectés à ces services prioritaires
- 3. Mettre en œuvre et organiser les moyens pour permettre le travail à distance dans de bonnes conditions:** cela a consisté non seulement à mettre à disposition des équipements et solutions informatiques pour permettre un télétravail massif du jour au lendemain (certains ayant télétravaillé avec leurs équipements personnels) mais aussi à accompagner les utilisateurs à distance, à régler les problèmes de saturation de réseau, etc. Un travail de communication interne « pour maintenir le lien » a également été fait (avec une newsletter envoyée toutes les semaines aux agents par mail.

- 4. Piloter globalement les ressources affectées et les impacts de la crise:** cela a consisté à suivre de façon hebdomadaire le statut des agents (présentiel/télétravail/autorisation spéciale d'absence pour chômage technique ou garde d'enfant/arrêt maladie). Ce suivi permet entre autres la mise en application des mesures post crise: prime covid-19, retrait de jours de congés et de titres restaurant. Enfin, une analyse des impacts budgétaires a été faite et régulièrement mise à jour pour évaluer l'effet sur les recettes et les dépenses de fonctionnement et sur les taux de réalisation des investissements

C. LE TRAVAIL À DISTANCE, UNE EXPÉRIENCE À GÉNÉRALISER ET POURSUIVRE ?

Le discours médiatique tend à indiquer que le « monde d'après » sera celui du télétravail, chacun étant désormais équipé et se réorganisant sur la base de cette donnée nouvelle. C'est dans ce contexte que la [Région Normandie](#) indique que le télétravail est désormais entré dans les mœurs. L'analyse montre néanmoins que la poursuite du télétravail comme un mode de fonctionnement « normal » soulève nombre de questions.

D'une part, dès le 2 juin, nombre d'employeurs territoriaux ont jugé nécessaire de reprendre une activité en présentiel et de faire « revenir » leurs agents sur site percevant un risque de délitement du collectif de travail.

D'autre part, si, pour nombre d'entre elles, les collectivités estiment qu'on ne pourra pas revenir en arrière sur l'introduction du télétravail, il n'est pas forcément question de faire du présentiel l'exception. Le [Département du Pas de Calais](#) témoigne ainsi qu'il n'y aura pas d'inversion du modèle et donc pas de poursuite du télétravail massif.

L'expérience du télétravail à distance et contraint a servi pour certaines collectivités de catalyseur dans la prise de conscience des conditions de succès du télétravail. Ainsi, la [Ville de Niort](#) souligne la nécessité de définir des processus pour renforcer l'autonomisation des agents, ce qui suppose un pas de plus dans la définition des procédures et leur dématérialisation. Le rôle des encadrants de proximité serait appelé à être décuplé dans l'organisation d'un collectif de télétravail. Plus généralement, la question de ce qu'est un management distancié est posée, le [Département de la Moselle](#) soulignant la nécessité d'un encadrement basé sur la confiance et la bienveillance.

Or, le télétravail pose une autre question managériale qui est celle d'une possible scission du collectif avec d'un côté les télétravailleurs et de l'autre les agents en présentiel. Au demeurant, même pour ceux dont l'activité est télétravaillable, la question de l'envie et de l'intérêt pour la collectivité reste posée.

À cet effet, et afin de tirer les leçons de la période qui s'achève, plusieurs collectivités organisent en interne un retour d'expérience sur cette situation inédite de travail à distance. À [Mulhouse](#), un collectif de travail est en place pour réfléchir à ces questions et notamment au point de savoir ce qu'est une réunion en télétravail. À [Reims](#), dès la période de confinement, des ateliers d'échanges entre encadrants ont été également organisés pour définir les bonnes pratiques.

TÉMOIGNAGE

Harmony Roche,
coordinatrice nationale du Lab'AATF

Dans le contexte de la gestion de crise, l'innovation managériale a été contrainte, urgente, et pas nécessairement portée par une volonté : placer une grande partie d'une équipe en télétravail sans politique construite de télétravail ne se fait pas sans mal, surtout quand l'employeur n'est pas convaincu. Il est important de rappeler que le télétravail « covid » n'est pas représentatif de ce qu'il est en temps normal : par exemple, la coexistence du travail et de la garde d'enfant (avec enseignement) n'est pas dans l'esprit du télétravail. Cependant, l'on voit bien que cette évolution, initialement subie, a généré des opportunités, des prises de conscience. Les réorganisations du travail durant la crise ont interrogé bien plus que le lieu de travail : l'équilibre vie pro/perso, les questions d'équité entre collègues (et entre métiers), la confiance et l'autonomie, la prise d'initiative, la collaboration... Il ne faut surtout pas revenir à l'antérieur en bloc par principe, mais pas non plus « figer » ces modalités exceptionnelles. Une réflexion collective et collaborative s'impose sur l'ensemble de ces questions soulevées afin de définir les modalités de travail souhaitées pour l'avenir dans chaque organisation, chaque équipe, ce qui peut être pérennisé tel quel, ce qui nécessite des amendements, et même ce qui ne satisfait personne et où une solution tierce peut être trouvée. Grosse pression pour chacun, managers ou non : faire redémarrer l'activité opérationnelle tout en réfléchissant à la manière dont on travaille. Mais cette dichotomie entre l'activité et ses conditions de mise en œuvre est artificielle, c'est l'occasion de la faire tomber et de considérer que les questions du « comment l'on fait » font partie du « ce que l'on fait » ; un dialogue ouvert sur le choix et le calendrier de mise en œuvre des innovations semble indispensable. »



10 PROPOSITIONS ISSUES DU RETOUR D'EXPÉRIENCE POUR PENSER LE MONDE D'APRÈS

Un retour d'expérience serait vain s'il n'amenait pas, de manière plus prescriptive, à établir les recommandations et conseils permettant de renforcer la capacité de résilience collective et d'accompagner la gestion des crises de demain, dans une logique d'amélioration continue. Les administrateurs territoriaux, regroupés autour de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France, ont pris l'habitude de formuler des analyses et propositions qui aiguillonnent le débat sur la gestion publique. Innovantes, sans parti-pris politique, opérationnelles, leurs propositions ont été à l'origine de plusieurs initiatives des pouvoirs publics et ont fait l'objet de nombreuses traductions législatives et réglementaires.

L'AATF souhaite de cette manière contribuer à penser le monde local d'après, autour de 3 dimensions essentielles :

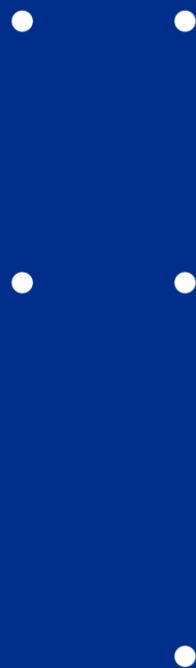
- Tout d'abord, accompagner les transitions institutionnelles, pour renforcer l'efficacité de la décentralisation « à la française », tant en période normale que dans la survenance de crises nationales ;
- Ensuite, en accompagnant les transitions économiques et sociales indispensables à la consolidation du vivre-ensemble national ; dans ce cadre, l'AATF a d'ailleurs fait 20 propositions concrètes en vue de permettre la relance économique et de faciliter l'intervention des collectivités dans ce dispositif de lutte contre les effets sociaux de la Covid19 (https://www.administrateurs-territoriaux.asso.fr/content/uploads/2020/06/200605_20_Mesures_V3-2.pdf) ;
- Enfin, en accompagnant les transitions numériques, sur le plan à la fois politique et managérial. Ces propositions, dont certaines sont portées depuis plusieurs années par l'AATF, notamment à l'occasion de la « plate forme de propositions pour la présidentielle de 2017 », feront l'objet d'un approfondissement dans le cadre du groupe de travail de l'AATF sur la décentralisation, qui poursuit son travail de lobbying sur la future loi 3D.

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS INSTITUTIONNELLES

1 POSITIONNER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN PARTENAIRES DE L'ÉTAT

La crise sanitaire a démontré la **nécessité pour l'État de passer d'une logique de réquisition à une logique de concertation** :

- L'AATF préconise l'organisation début 2021 d'une conférence des parties-prenantes, associant l'État, les associations d'élus, les universitaires, **en vue de définir un nouveau pacte dans la relation entre l'État et les collectivités**. Au pacte de Cahors et au pilotage contraint de la dépense, il est temps de **substituer un « pacte girondin », qui privilégie la confiance vis-à-vis des élus locaux et de l'intelligence collective**.
- L'AATF propose la **revitalisation dans chaque région, dans un esprit renouvelé, du « comité interministériel régional des services publics »** que prévoit la circulaire OTE du 12 juin 2019. **La gouvernance et le fonctionnement de ces comités doivent être revus**, avec une meilleure représentativité et efficacité. L'objectif est de **transformer cet espace très institutionnel en espace de travail, en sortant d'une logique de silos**, et en permettant une analyse par toutes les parties de l'implantation, du profil d'administration, et des modes de coopération entre administrations concernant les services publics : éducation, santé, etc.
- Ainsi, pourrait s'installer dans le temps **un dialogue de confiance durable entre l'État et les collectivités** du territoire, particulièrement utile par exemple lors des étapes de définition des orientations/projets des CPER, ou pour s'accorder sur les motifs de différenciation présentés par une collectivité sur le territoire (proposition n°3).



*à prendre en compte dans la loi 3D notamment

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS INSTITUTIONNELLES

2 RÉAFFIRMER LE RÔLE DE COORDINATEUR DU PRÉFET SUR LES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES DE L'ÉTAT ET EN PÉRIODE DE CRISE

Le retour d'expérience démontre le besoin de **mieux structurer l'organisation de l'État dans les dispositifs de gestion de crise**, en établissant les lignes directrices du fonctionnement institutionnel en mode dégradé, et en veillant à ce que ce fonctionnement n'échappe pas au respect de l'État de droit et des libertés fondamentales.

Cette évolution organisationnelle doit se traduire par une réaffirmation de la mission de coordination du Préfet à l'égard des administrations déconcentrées et d'animateur d'un dialogue permanent avec les collectivités :

- **Concernant les relations Préfet/administrations déconcentrées : en période de crise, le Préfet doit être re-légitimé comme le « vrai patron » des administrations déconcentrées de l'État**, permettant une meilleure coordination de l'action de l'État sur les territoires et l'identification d'un interlocuteur unique pour les collectivités. Il semble également que **l'amélioration de la coordination entre préfet de région et préfets de département** soit l'un des enseignements à retirer de ce retour d'expérience.
- Concernant les relations Préfet/collectivités : les dispositifs de gestion de crise doivent prendre en compte un dialogue constant, au niveau territorial, entre le Préfet coordinateur des services déconcentrés et les collectivités. Il est essentiel d'affirmer une logique de subsidiarité et de concertation dans la gestion de crise, en associant étroitement la société civile et les collectivités, tant au plan national que local. Ces améliorations organisationnelles pourraient se traduire par une meilleure définition juridique des responsabilités respectives des préfets, administrations déconcentrées et des collectivités dans un contexte de gestion de crise.



ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS INSTITUTIONNELLES

3 REPENSER LE CADRE NORMATIF SELON LE PRINCIPE
« LE NATIONAL TRACE LE CAP, LE LOCAL ADAPTE »

À la lumière du retour d'expérience sur la crise sanitaire, il est désormais indispensable de **réaffirmer une logique de subsidiarité, au service de l'efficacité. Chaque action doit se décliner à l'échelon le plus pertinent et selon les modalités les plus adaptées territorialement**, ce qui doit se traduire concrètement par :

- le recentrage du cadre normatif national sur de grandes orientations;
- la reconnaissance réelle d'une marge d'appréciation préfectorale et des collectivités territoriales pour l'adaptation des normes nationales en fonction de la situation locale :
- Concernant **les préfets, le pouvoir d'adaptation des normes dans le champ d'action régalién, et déjà reconnu réglementairement, doit désormais entrer dans les pratiques**. Cette capacité d'adaptation au contexte local et à la situation doit pouvoir se mettre en œuvre aussi bien en état d'urgence qu'en période normale. L'exercice de ce pouvoir doit néanmoins s'effectuer en bonne intelligence avec les collectivités territoriales, notamment dans un contexte de montée en puissance des expérimentations permettant la mise en œuvre du principe de différenciation.
- Concernant les **collectivités**, l'ambition serait de présenter assez rapidement un projet de loi organique permettant un **assouplissement du principe d'expérimentation pour les collectivités territoriales**, se traduisant par la **différenciation des modalités de mise en œuvre de normes**, en fonction du contexte local, dans un souci d'efficacité et de bonne gestion des deniers publics. **L'objectif est d'établir le rôle, la place et les conditions d'intervention des collectivités territoriales, en accentuant l'autonomie de la décision locale et en acceptant une plus grande différenciation territoriale.**



ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS INSTITUTIONNELLES

4 CRÉER UN « CAMPUS DE L'ACTION PUBLIQUE DU XXI^E SIÈCLE »

Dans de nombreux domaines, les échanges et mutualisations entre collectivités restent très informelles, fondées sur des méthodes aléatoires de benchmark ou de réseaux professionnels ou d'associations d'élus; il est indispensable de renforcer cette dynamique, tout en facilitant l'agilité et la réactivité du tissu local à la gestion de crise. Le secteur public est le théâtre d'un grand nombre d'innovations managériales pour mieux concevoir le design des services publics, pour développer des expérimentations conciliant performance des organisations et bien-être au travail, pour décloisonner la circulation de l'information grâce au numérique...Ainsi, **l'AATF s'est doté d'un Fab'lab AATF pour capitaliser les pratiques innovantes de la fonction publique territoriale.**

En dehors des carrefours d'échanges entre versants de la fonction publique, au sein de clubs thématiques, les espaces institutionnels de recueil, de consolidation et de valorisation des bonnes pratiques, de fertilisations croisées sont trop rares et les travaux (du type rapports thématiques de la Cour des comptes) sont insuffisamment exploités par les décideurs publics.

Dans l'esprit de la démarche intellectuelle qui court depuis les travaux des Encyclopédistes du XVIII^e siècle jusqu'aux Fab lab et aux pratiques de knowledge management contemporain, il serait opportun de **créer un « Campus », permettant de faire converger des pratiques innovantes du management public du XXI^e siècle**, sous forme :

- d'un **laboratoire de recherche appliquée**, adossé d'une part aux **écoles d'application de la haute fonction publique**, aux **universités** ainsi qu'aux différents **corps de contrôle et d'inspection de l'administration**, et d'autre part aux **réseaux d'échanges thématiques entre cadres dirigeants du secteur public** ;
- d'un espace d'échanges numériques et physiques, donnant lieu à des hackathons, des congrès, séminaires, débats publics...

Ce « **Campus action publique XXI** » permettrait de valoriser l'ensemble des éléments de diagnostic et d'évaluation (pour améliorer par exemple la qualité des études d'impact préalables au travail législatif) et de mutualiser les bonnes pratiques. Son pilotage pourrait être assuré par le futur GIP des grandes écoles de la fonction publique (cf. Propositions AATF-ADH-AAEENA adressées à la Mission Haute Fonction Publique de Frédéric Thiriez : <https://www.administrateurs-territoriaux.asso.fr/contenu/uploads/2020/06/Propositions-pour-une-transformation-de-lEna-et-de-la-haute-fonction-publique-VF.pdf>).

Enfin, ce Campus porterait sur un objet plus large que l'Observatoire des Finances et de la Gestion Publique Locale issu de la Loi Notre, qui avait été proposé par l'AATF, et qui ne concerne que les thématiques financières.



ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS INSTITUTIONNELLES

5 ORGANISER UN GRAND RETEX NATIONAL DE LA GESTION DE CRISE POUR STRUCTURER UN MODÈLE OPÉRATIONNEL PARTAGÉ DE LA GESTION DE CRISE

- En organisant un **grand retex national de la gestion de la crise sanitaire**, l'objectif est de **capitaliser les enseignements opérationnels et partagés par l'ensemble des acteurs publics des 3 versants de la fonction publique sur les crises ayant frappé la France depuis 20 ans** (canicule, crises sanitaires H1N1, covid 19, attentats terroristes, etc.) pour structurer un **modèle opérationnel de gestion de crise**, où les rôles de chacun sont définis et connus par tous.
- Ce modèle partagé de gestion de crise permettrait de **généraliser l'organisation d'exercices interservices préparant à la gestion de crises sur des événements naturels/climatiques, industriels, technologiques, terroristes et sanitaires**.
- En outre, dans le cadre de la **réforme de la scolarité des A+ des 3 fonctions publiques**, il devient indispensable et urgent d'**instituer au sein d'un futur tronc commun une formation à la gestion de crise**, (avec mise en situation au sein d'exercices réunissant l'ensemble des acteurs institutionnels concernés) organisée par l'Ecole de Guerre et l'ENSOSP. Il convient de rappeler que la mise en œuvre de ce tronc commun fait partie des Propositions AATF-ADH-AAEENA adressées à la Mission Haute Fonction Publique de Frédéric Thiriez).
- L'AATF propose également de **créer une réserve opérationnelle de hauts fonctionnaires inter fonctions publiques**. Cette proposition de création d'une « Réserve administrative publique » mobilisable en situation d'état d'urgence est portée conjointement par l'AATF, l'ADH et l'AAEENA. La **création d'un Centre National de Gestion des A+ de la fonction publique territoriale** permettrait de donner un support administratif de gestion à cette réserve opérationnelle pour le versant territorial. Par ailleurs, cette réserve pourrait s'articuler avec la création d'une **réserve opérationnelle des auditeurs des cycles de l'IHEDN**.
- Enfin, **l'ensemble des constats posés dans ce retour d'expérience plaident pour la montée en puissance rapide d'une culture commune aux 3 versants de la fonction publique, dont le Campus action publique 21 est l'un des outils (proposition n°4)**. À posteriori, il est évident qu'une culture commune plus solide aurait été très utile pour faciliter la coordination de la gestion de la crise entre l'État, les collectivités territoriales et le versant hospitalier. Les outils à développer en ce sens sont nombreux, et font l'objet de nombreuses propositions de l'AATF, en concertation avec l'ADH et l'AAEENA dans le cadre de la Mission Thiriez: tronc commun de formation pour les hauts fonctionnaires des 3 versants de la fonction publique, création d'un GIP coordonnant les action de formation des grandes écoles de la fonction publique, extension du vivier de cadres dirigeants aux 3 versants, création de la catégorie A+, volontarisme dans les mobilités inter versants, etc.



ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES: LA PROXIMITÉ, UNE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

6 LANCER DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA SOLIDARITÉ

Une crise nationale illustre avec acuité **l'enjeu des solidarités**: le vivre ensemble et la capacité à tisser, au quotidien, des socialisations de proximité sont un véritable amortisseur social. L'AATF réaffirme son souhait d'un affermissement de stratégies de long terme, associant tous les acteurs et notamment les associations et le monde de l'ESS dans la définition de politiques locales de santé et notamment dans les territoires les plus isolés, de l'accès aux ressources alimentaires, de l'accompagnement des personnes vulnérable et notamment dans la prise en compte du grand âge. **Ces états généraux, en abordant la question de l'insertion sociale et professionnelle, pourraient notamment se prononcer sur le lancement d'une expérimentation d'un Revenu universel sur des Département pilotes.**

L'importance des secteurs sportifs et culturels, du bénévolat et de l'engagement associatif sort renforcé, et il est essentiel de sécuriser, à court terme mais aussi à long terme, les initiatives dans ces domaines. **Enfin, le service public, fondement du modèle social français, mérite une meilleure mise en valeur de son rôle et de ses missions.** À cet égard, la reconnaissance de son utilité sociale invite notamment à une réflexion approfondie et urgente sur les profils de déroulement de carrière des métiers soumis à une usure professionnelle particulière.



ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES : LA PROXIMITÉ, UNE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

7 ENGAGER UN PLAN URGENT POUR LA RELANCE ÉCONOMIQUE

Au mois de juin 2020, le groupe de travail « Finances et gestion locale » de l'AATF a fait 20 recommandations ambitieuses « Pour soutenir et accompagner le redémarrage », à retrouver sur le site de l'association. Les 20 mesures proposées s'articulent autour de quatre principes d'action :

- Lever les blocages à l'investissement public local ;
- Favoriser une fiscalité incitative et solidaire ;
- Soutenir l'activité des entreprises et le maintien ou le retour à l'emploi ;
- Agir pour réduire les fractures sociales, environnementales et numériques.

Il convient de souligner à quel point l'enjeu de la relance consiste en un effet contra cyclique, ce qui nécessite sa mise en œuvre urgente (= cette année ou début 2021), avec le notamment lancement d'opérations qui généreront de l'activité par la commande publique ou la subvention à des opérateurs (rénovations thermiques du parc public, du parc d'habitat social...). L'allègement des charges des entreprises doit être aussi facilité dans cette période.

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES : LA PROXIMITÉ, UNE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

8 RELOCALISER LES ACTIVITÉS PRIORITAIRES POUR LA SOUVERAINETÉ NATIONALE, SELON UNE LOGIQUE EUROPÉENNE, NATIONALE ET RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La relance économique doit s'appuyer sur un affermissement des systèmes productifs locaux. La crise a montré, s'il en était besoin, que la localisation des activités est un sujet majeur d'indépendance nationale et de sécurisation des approvisionnements ; les collectivités ont démontré leur capacité d'animer les écosystèmes productifs pour les rendre agiles aux besoins du territoire. Cette relocalisation des activités, également facteur de transition environnementale, doit être intégrée dans les politiques publiques à sa juste valeur.

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES : LA PROXIMITÉ, UNE SOURCE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

9 FACILITER SOUS FORME D'EXPÉRIMENTATION L'ENTRÉE AU CAPITAL DE SOCIÉTÉS COMMERCIALES POUR LES EPCI

La crise sanitaire actuelle fragilise le tissu économique, plus ou moins fortement selon les territoires, tandis que les marges de manœuvre des finances publiques, notamment locales, sont contraintes. **Faciliter l'entrée au capital de sociétés commerciales pour les EPCI qui le souhaiteraient**, via l'extension des dispositions de l'art. 3 loi NOTRe et du décret du 16 juin 2016 relatif aux conditions de prises de participation au capital de sociétés commerciales par les régions, leur permettrait ainsi de **contribuer à la résilience de certaines entreprises stratégiques pour leur territoire (en termes d'emplois directs ou induits) et au développement de certaines entreprises (R&D, investissement matériel/immatériel, etc.)** sans que les mesures n'aient le caractère de subventions sans contrepartie.

ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS NUMÉRIQUES

10 LANCER UN GRAND PLAN DU NUMÉRIQUE SOLIDAIRE

Parce que la crise a montré la fragilité de la France en matière de gestion numérique, il est essentiel que la sortie de crise se traduise par un **grand plan numérique solidaire**. Avec l'appui d'un financement national, les collectivités, notamment régionales, doivent être en première ligne dans l'élaboration et la mise en oeuvre de ce plan, pour peser de tout leur poids sur l'écosystème économique local. L'illectronisme et l'accès de tou.te.s au numériques doivent constituer une grande cause nationale, soutenue notamment par la politique de la Ville et par l'Education nationale.

Ce plan reposerait sur les orientations suivantes :

- Réalisation d'un état des lieux national portant sur la fracture numérique et l'illectronisme, sur les perceptions et usages du numérique selon les territoires et populations, afin d'identifier les freins aux usages et les leviers d'action.
- Lancement d'un vaste mouvement d'éducation populaire aux usages du numériques par des pairs : afin que la dynamique du projet s'auto-entretienne, les formés deviennent à leur tour formateurs des autres habitants du quartier, créant ainsi du lien social et de la solidarité.
- Lancement d'une filière de production d'ordinateurs et smartphones à faible coût, utilisant des logiciels libres, en open source, et ayant recours à des composants reconditionnés ou approvisionnés selon une logique de fairtrade.
- Dotation de chaque élève en fin de cours élémentaire d'un ordinateur reconditionné, en lien avec un programme national de développement du numérique scolaire.
- Développement volontariste d'une filière de recyclage et de reconditionnement des composants et appareils numériques, en lien avec la structuration d'une réelle filière de recyclage des métaux.
- Retour d'expérience et capitalisation sur les possibilités de classes virtuelles expérimentées pendant le confinement.

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons remercier sincèrement et chaleureusement l'ensemble des collectivités et établissements qui ont répondu à cette enquête. Leurs réponses vivantes et sans détour sont précieuses en tant que premiers matériaux pour la rédaction de ce retour d'expérience mais au-delà, comme témoignages d'une expérience historique hors norme. Merci également aux membres de l'AATF qui ont accepté d'alimenter ces échanges.

COMMUNES

- Annecy Commune Nouvelle
- Aubervilliers
- Bagneux
- Châlons-en-Champagne
- Courchevel
- Dunkerque
- Echirrolles
- Enghien les Bains
- La Grande Motte
- Marcq-en-Baroeul
- Maubeuge
- Niort
- Paris
- La Plagne Tarentaise
- Saint-Hilaire de Riez
- Saint-Nazaire
- Suresnes

COMMUNES-EPCI MUTUALISÉS

- Annonay et Annonay Rhône Agglo
- Ville et Brest Métropole
- Ville et CA de Mulhouse
- Métropole et Mairie de Nice
- Orléans Métropole et Ville d'Orléans
- Ville de Reims et CU Grand Reims

EPCI

- Communauté d'Agglomération de Blois F
- Grenoble-Alpes Métropole
- Métropole de Lyon
- Muretain Agglo
- CC Pévèle-Carembault
- CC de la Plaine de l'Ain
- EPT Plaine Commune
- Rennes Métropole CA
- Pays de l'Or

DÉPARTEMENTS

- Charente
- Côtes d'Armor
- Hérault
- Landes
- Moselle
- Pas-de-Calais
- Val d'Oise
- Vendée

RÉGIONS

- Nouvelle Aquitaine
- Grand Est
- Normandie
- Réunion

ET AUSSI

- Préfecture d'Indre et Loire (stage EAT)
- Université de Paris

LES PARTENAIRES DE L'AATF AUTEURS DE CONTRIBUTIONS PUBLIÉES DANS CE RETEX

- CASDEN, Philippe Miclot, Renaud Mimin et Marie-Pierre Briand
- UGAP, Edward Jossa, Président
- SMACL Assurances, Jean-Luc de Boissieu, Président du Conseil d'administration
- MNT

LES GRANDS TÉMOINS AUTEURS DE CONTRIBUTIONS PUBLIÉES DANS CE RETEX

- Jacques Priol, cabinet CIVITEO et Président de l'Observatoire Data Publica.
- Romain Pasquier, chercheur au CNRS, et Benoit Giry, maître de conférence, Chaire Territoires et mutations de l'action publique/ Sciences Po Rennes
- Aloïs Ramel, avocat à la Cour, Cabinet Seban & associés
- Harmony Roche, le Lab'AATF

**RETOUR D'EXPÉRIENCE
SUR LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE
POUR PENSER LE MONDE D'APRÈS**

**ASSOCIATION DES ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX DE FRANCE**