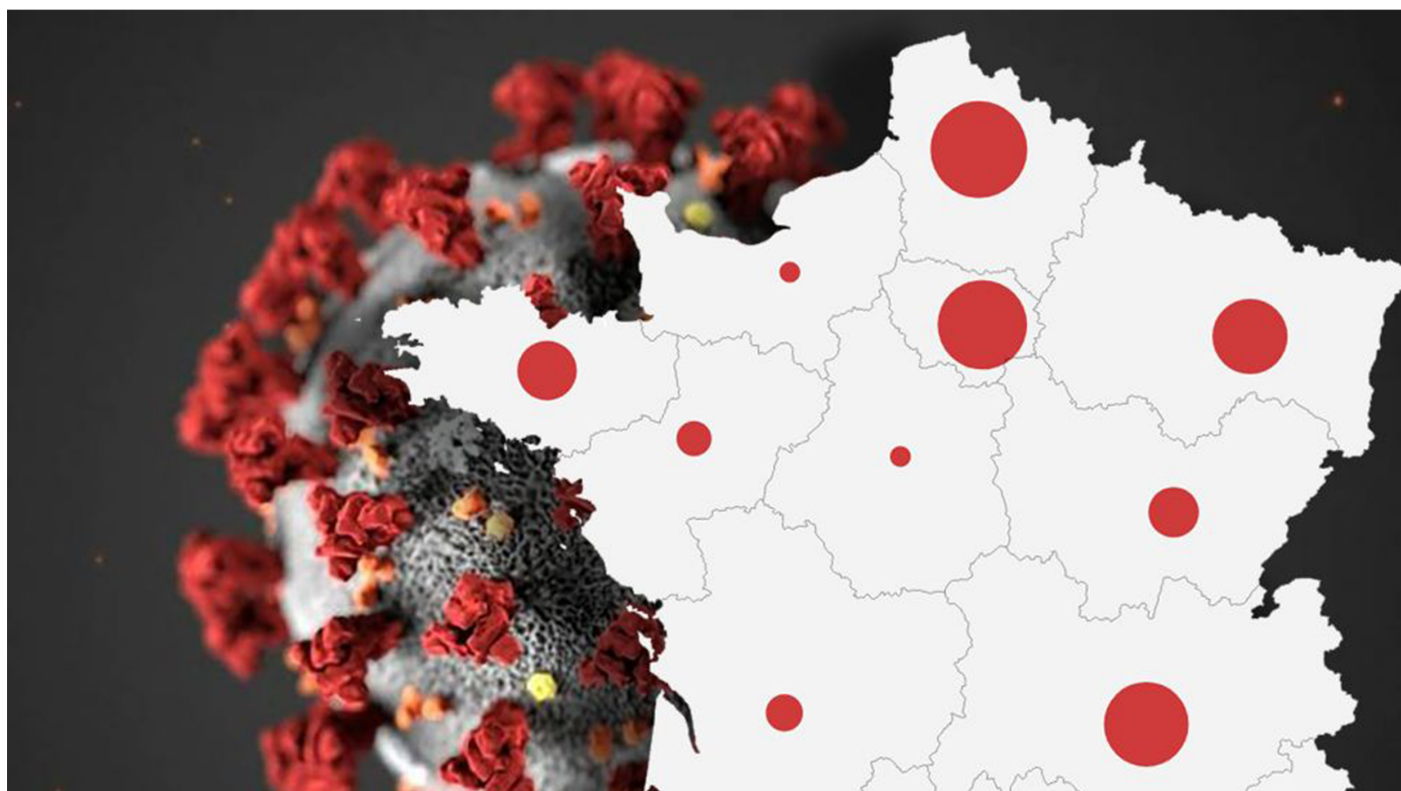


La gestion de la crise sanitaire par les collectivités territoriales



Contexte

La pandémie Covid-19, une crise sanitaire mondiale sans précédent, a amené chaque acteur du pays, qu'il soit citoyen, élu, agent public ou privé, à faire preuve de rigueur dans les mesures légitimes de confinement imposées par le Gouvernement.

Quelque temps après la levée du confinement, il convient de porter un regard sur les actions opérationnelles mises en place dans les collectivités territoriales pour assurer la continuité de l'action publique, quelles sont celles qui ont bien fonctionné, celles qui auraient pu être mieux organisées, quelles actions ou organisations supplémentaires aurait-on pu mettre en place ?

Même si certains territoires ont été moins impactés que d'autres (Région Nouvelle-Aquitaine par exemple), la circulation du virus au niveau national fut réelle et une mobilisation totale a été demandée à toutes les strates des organisations.

L'inconnue de la situation a conduit à de premières mesures de prévention prises dans la précipitation. L'annonce initiale d'un confinement court, puis un confinement qui dure dans le temps, n'a pas été sans incidence dans la mise en œuvre du travail au jour le jour. L'absence de vision stratégique et de pilotage de moyen terme de la pandémie au niveau national s'est donc répercutée à l'échelon local. Les équipes opérationnelles, habituées à un plan de charge défini, ont dû s'adapter au quotidien jusqu'à tendre, rapidement et pendant plusieurs semaines, à une routine de l'urgence.

Dans cette note seront abordées l'analyse des actions opérationnelles menées par les services dans le cadre des compétences des collectivités avec l'appui des fonctions supports¹, les difficultés rencontrées durant cette crise et des préconisations pour aborder plus sereinement la gestion des ressources et faire face aux défis sanitaires qui s'annoncent.

Analyse des actions de politiques publiques locales

La date du 17 mars 2020 marqua le début d'un changement brutal du fonctionnement des activités. En un laps de temps très court (quelques jours voire quelques heures), le confinement a eu un impact fort sur les

¹ Services supports (ou services ressources) : services assurant le fonctionnement des organisations (ressources humaines, finance, juridique, informatique, logistique, technique,...)

compétences des communes, EPCI, départements et régions. L'offre des transports a été amoindrie, le développement et le rayonnement économique des entreprises de toutes tailles se sont retrouvés bridés, les structures relevant de la petite enfance (crèches), de l'enfance (centres de loisir), de la jeunesse (espaces jeunes) ont été fermées, les établissements scolaires et d'enseignement supérieur ont eux aussi subi les fermetures administratives des bâtiments. Sans prétendre à revoir les incidences de la crise pour chacune des compétences exercées par les collectivités locales, nombreuses sont celles qui ont dû s'adapter à un nouveau fonctionnement, parfois à distance, dématérialisé, à l'instar de ce qu'a connu le secteur privé.

Cette nouvelle organisation des missions a été possible par la mobilisation de ressources pertinentes à cette adaptation. Les services métiers, pour leur expertise sur les sujets de politiques publiques (écoles, transports, tissu économique, etc.), mais également les services supports, ont exercé un rôle prépondérant dans la survenue soudaine de l'épidémie et la gestion de la crise.

L'angle d'analyse de cette note est d'aborder les principales actions menées par les services supports, et notamment les aspects ressources humaines et services techniques et logistiques, qui par leurs mobilisations accrues, ont permis d'affronter cette crise en concrétisant les décisions et choix des exécutifs locaux.

Les ressources humaines

Plus que d'habitude, les ressources humaines, en lien étroit avec les managers opérationnels, jouent un rôle pivot dans la gestion des ressources, le suivi des agents et l'organisation du travail.

Immédiatement, pour chaque direction ou service, un recensement des situations administratives des agents (mobilisables en présentiel, personnes à risques, garde d'enfants, suspension temporaire d'activité...) a été fait afin de permettre la mise en place immédiate des plans de continuité de service. En fonction des activités et missions de chacun, le déploiement du travail à distance ou télétravail a été opéré avec réactivité (avec mise à disposition d'outils informatiques dédiés, accès à distance au logiciel finances et au serveur, déploiement de plateformes de visio-conférences...) pour la plupart des postes administratifs.

Dans le cadre de la continuité de service, voire de l'augmentation du niveau de service (taux d'encadrement multiplié dans les structures enfance afin de répondre aux distanciations physiques, fréquence quotidienne de nettoyage et désinfection, logistique, fermeture de bâtiments/chantiers et sécurisation...), les agents ont été mobilisés sur de nombreuses heures complémentaires, semaine et week-end, venant parfois contraindre les temps de récupération quotidiens.

La communication a joué un rôle essentiel dans cette période, sur les états de situation et les actions menées. Aussi, les managers opérationnels ont été les relais nécessaires entre la direction générale et les agents. Ce sont eux qui, souvent à distance, par téléphone, devaient être, un peu plus que d'habitude, à l'écoute de leurs équipes, compréhensifs et concernés par les difficultés d'organisation de chacun, pédagogues et reconnaissants pour remobiliser quotidiennement les agents en surcharge d'activité et sur le terrain – parfois au contact du risque. La communication continue, par différents supports (mail, affiche, téléphone,...), a permis de tenir, de semaine en semaine.

Les ressources d'une collectivité territoriale représentent parfois une inertie à la trajectoire rigide. Cette situation a réussi à prouver qu'une mobilisation rapide des ressources était possible, y compris avec une réorganisation des projets et missions (ceux en cours, ceux à venir et ceux imposés par la pandémie). Cette mobilisation aurait-elle été possible sans la pression de l'urgence sanitaire et des mesures nouvelles imposées au fil d'une gestion nationale chaotique ? Les résistances habituellement constatées au sein des collectivités (liées notamment à une forte syndicalisation) ont dû en effet être dépassées.

La réussite de la mise en œuvre des actions a été indéniablement conditionnée par des prises de décisions fortes et une gestion ferme des priorités. Les exécutifs du bloc communal, dans un contexte électoral et donc avec une exposition médiatique maximale, ont dû démontrer leur capacité à (ré)agir.

Les services techniques et logistiques

Les services techniques ont connu une surcharge d'activité avec les différentes actions et mesures d'ordre technique à mettre en œuvre dans les différents sites des collectivités. Il s'agissait d'assurer la fermeture, l'adaptation et le déploiement de certains services, dans le respect des règles et mesures de protection sanitaire.

Dans un premier temps, d'intenses démarches administratives et logistiques ont été menées pour permettre l'approvisionnement en gel hydro alcoolique, masques, visières, gants, blouses, produits virucides, et leur distribution. Malgré des relations privilégiées avec certains partenaires habituellement fiables et réactifs (fournisseurs...), la tension nationale a rendu aléatoire les délais de livraison au sein des collectivités. Aussi, dans cette dynamique d'approvisionnement en urgence, et avant que la direction des finances n'éclaircisse les imputations budgétaires liées à la crise, les démarches menées ont parfois enfreint la gestion financière (dépassement en imputation des « seuls 25% » d'un budget pas encore voté) et les règles du code de la commande publique (notamment sur le respect des seuils). La difficulté subie de cette fuite en avant budgétaire a indéniablement été l'absence de visibilité sur la durée projetée d'un besoin, a fortiori, non anticipé.

Aussi, la décision d'une imputation des dépenses liées au Covid-19 en section d'investissement des budgets des collectivités questionne sur la stratégie future d'investissement des exécutifs. Au regard d'une prise en charge – partielle- de l'État de ces dépenses et la possibilité de répartir les coûts générés restants de façon pluriannuelle, la réalité de l'exécution budgétaire devrait entraîner des arbitrages sur des projets structurants (d'infrastructures, en particulier) pour le territoire. A cette réflexion s'ajoute, malgré la responsabilité rappelée par l'État aux exécutifs locaux, un questionnement sur la pertinence d'un financement des masques par les collectivités territoriales dans un cadre de pandémie avec confinement national.

L'organisation logistique des mesures sanitaires a demandé une coordination renforcée afin de permettre des actions efficaces et réactives sur le territoire. Le déploiement de plateformes de distribution ou pôles médicaux, sécurisés (quelques vols de masques et gels sont parfois à déplorer) et régulièrement désinfectés, s'est révélé être d'une efficacité certaine pour irriguer les dotations et assurer un relai aux professionnels de santé (médecins de ville, hôpitaux,...)

En parallèle de ces actions d'accompagnement sanitaire, les services techniques poursuivaient certaines missions nécessaires à la gestion des services et du patrimoine publics (voirie, propreté, déchets, interventions techniques bâtiments,...).

Parmi les agents techniques territoriaux spécifiquement mobilisés, une catégorie, particulièrement précaire, a joué un rôle vital dans la continuité de service et la mise en sécurité des personnes. Il s'agit des agents d'entretien qui, en complément du nettoyage quotidien des structures, ont absorbé des passages quotidiens complémentaires (surnuméraire à celui déjà réalisé quotidiennement) pour la désinfection des « points de contacts » (poignées de portes, interrupteurs...) et sanitaires. Concrètement, ces agents, le plus souvent à temps partiel, intervenant principalement en matinée (5h-9h), se sont retrouvés sur-mobilisés pour des interventions courtes et multi-sites, en milieu de journée et en après-midi.

Beaucoup d'agents ont fait honneur à leurs collectivités et à leur statut d'agent public (fonctionnaire ou contractuel). Dans cette période troublée, les collectivités ont globalement surmonté la crise. Néanmoins, il faudra savoir faire évoluer nos comportements, individuels et collectifs, mais également évaluer nos fonctionnements pour pouvoir repenser et adapter nos organisations afin de préparer, peut-être, de prochaines crises.

Recommandations

La situation de crise a dévoilé au sein des collectivités des fonctionnements et des comportements qui ont permis, souvent, de répondre aux urgences. Ces circonstances nous invitent à questionner les organisations afin d'anticiper et préparer, sous les prismes logistiques, financiers et managériaux, avec sérénité et efficacité, de futures situations de crise globale au sein des collectivités.

Recommandation n°1 : Centraliser la fonction achats

En fonction de la taille de la collectivité, il serait pertinent d'identifier et de centraliser la fonction achat autour d'une même personne ou d'un même service (cela pouvant être le secrétaire général dans les petites communes). Ainsi, notamment pour des achats en urgence (masques, gels hydro alcooliques,...), cela éviterait de démultiplier des interlocuteurs (directeurs, cabinet, chef de service, gestionnaire administratif, secrétariat,...) et, de fait, de complexifier le suivi des commandes auprès des fournisseurs. Aussi, la fonction achat centralisée permettrait de limiter les coûts (pouvant aller de 1 à 15) pour un même produit au sein d'une collectivité.

Recommandation n°2 : Définir la cellule de gestion de crise et les vecteurs de communication

Particulièrement en temps de crise, la prise de décision, la communication et la réactivité doivent être les clés de voûte d'une action publique efficace. Pour cela, la mise en place d'un plan de gestion de crise, définissant les personnes mobilisables et responsables, est une piste pour gagner en réactivité opérationnelle. Ce plan reviendrait ainsi à identifier, en circuit court, les acteurs décisionnaires et ceux dédiés à la mise en œuvre des décisions prises.

Recommandation n°3 : Avoir une réserve de foncier pour les opérations de logistique

L'organisation en urgence de services à la population sur un territoire nécessite des moyens humains et matériels importants. Aussi, l'approche immobilière –notamment dans le cas d'une mise en place de distanciation physique– demande le déploiement d'aménagements spéciaux (base logistique, décharge temporaire pour déchets verts, système de drive sanitaire,...) non prévus en exploitation courante. La réserve de bâtiments (pièces/ateliers/hangars), modulables et sécurisés, représente un intérêt certain pour gérer les crises mais également gérer les suivantes (stock de masques dans le cadre d'une future distribution).

De façon plus globale, il y a une nécessaire démarche de gestion dynamique du patrimoine (état/utilisation/potentiel/requalification) à mettre en place dans les collectivités. La gestion du patrimoine bâtiminaire est d'ailleurs l'une des principales faiblesses mises en exergue par les chambres régionales des comptes dans leurs contrôles des comptes et de la gestion.

Recommandation n°4 : Développer le management de proximité

Les collectivités territoriales, dans une démarche première de proximité avec la population et les utilisateurs, ont dû s'adapter, parfois avec brutalité, à des situations de travail dématérialisées et à distance. Même dans le cadre d'un retour à la normale, l'éventualité d'un futur confinement doit nous inviter à prendre conscience, et développer, dans un équilibre juste, une évolution des modes de collaboration et de communication dans les collectivités.

Le management d'équipes dispersées, administratives ou opérationnelles, est un sujet critique pour tous les managers et représente un grand enjeu de

confiance et de mobilisation au niveau des agents. Parmi les pistes de réflexion, il sera, demain, primordial de donner du temps aux échanges libres avant d'aborder les seuls sujets professionnels permettant ainsi de rester en alerte sur la santé des agents, de s'assurer que l'information soit diffusée et accessible à tous, tout le temps, d'instaurer et développer une relation de confiance à distance pour renforcer l'autonomie et l'efficacité dans les missions de chacun.

Note rédigée par Alexandre Nivek



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*