

**Délégation aux Collectivités territoriales  
et à la Décentralisation**

**Contribution du Groupe de travail sur l'impact du Covid-19  
sur les Collectivités locales**

Rapporteurs :

**MM. Christophe JERRETIE et Charles de COURSON (Première partie)  
Mme Patricia LEMOINE et M. Éric POULLIAT (Deuxième partie)**

Sous la présidence de **M. Jean-René Cazeneuve**

Paris, le 5 juin 2020



## SOMMAIRE

---

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 9     |
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 11    |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : LES IMPACTS DU COVID-19 SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....   | 13    |
| <b>I. POUR FAIRE FACE AU COVID-19 LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT PRIS DANS L'URGENCE DE MULTIPLES INITIATIVES</b> .....                                     | 13    |
| <b>A. DES INTERVENTIONS SANITAIRES COMPLÉMENTAIRES À CELLE DE L'ÉTAT POUR ACQUÉRIR ET DISTRIBUER DES ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION</b> .....                         | 13    |
| 1. Des commandes de masques pour protéger les professionnels de santé et les personnes vulnérables .....   | 13    |
| 2. Les réquisitions de masques par les préfets, illustration de difficultés de coopération entre l'État et les collectivités locales en situation d'urgence..... | 14    |
| 3. La préparation du déconfinement .....   | 15    |
| <b>B. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES EN ÉTABLISSEMENT</b> .....  | 16    |
| 1. Les maisons de retraite médicalisées ont été fortement touchées par le Covid-19 .....   | 16    |
| 2. L'évolution de la doctrine sanitaire vis à vis des EHPAD .....  | 17    |
| 3. L'impact financier du Covid-19 sur les établissements d'accueil et sur les collectivités territoriales .....  | 19    |
| <b>C. LES RÉGIONS ONT TENTÉ DE RÉAFFIRMER LEUR RÔLE DE CHEF DE FILE POUR LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES</b> .....  | 21    |
| 1. Participation des régions au dispositif exceptionnel du Fonds de solidarité .....   | 21    |
| 2. Des fonds régionaux pour compléter le fonds de solidarité et inciter d'autres collectivités locales à soutenir l'économie locale .....                        | 24    |
| 3. La crise sanitaire doit-elle remettre en cause la répartition des compétences en matière d'intervention économique ? .....                                    | 25    |

|  |    |
|--|----|
| D. LES COMMUNES, PREMIERS ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ DE PROXIMITÉ.....   | 27 |
| E. SI LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉDUCATION NATIONALE SE SONT ADAPTÉES RAPIDEMENT AUX CONSÉQUENCES DE LA FERMETURE DES CLASSES, LA DÉCISION DE ROUVRIR À COMPTER DU 11 MAI A DEMANDÉ D'AVANTAGE D'AMÉNAGEMENTS..... | 28 |
| 1. Suite à la fermeture des établissements scolaires, les collectivités territoriales ont montré leur capacité à appliquer efficacement les modalités du plan de confinement.....  | 28 |
| a. Les collectivités ont adapté les modalités d'accueil des enfants en fonction des besoins de la population.....  | 29 |
| b. L'élaboration d'un service de continuité pédagogique.....   | 29 |
| 2. La décision de rouvrir les écoles et les établissements scolaires à compter du 11 mai a entraîné de nombreuses adaptations pour les collectivités territoriales ..  | 30 |
| a. Le choix d'une réouverture progressive des classes.....   | 30 |
| b. La nécessité d'un protocole sanitaire.....  | 30 |
| 3. Face au risque sanitaire, la diversité des modalités de retour en classe proposées par les collectivités est la règle.....  | 31 |
| a. La réticence de certains élus à rouvrir les écoles face au risque sanitaire.....  | 31 |
| b. Des modalités d'ouverture nécessairement différenciées .....  | 31 |
| F. PENDANT LA PÉRIODE DE CONFINEMENT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT TENTÉ DE PALLIER LES EFFETS DUPLIQUÉS DE LA FRACTURE NUMÉRIQUE.....  | 32 |
| 1. La période de confinement a développé l'usage du numérique dans le fonctionnement des collectivités territoriales.....  | 32 |
| a. La complexité de recourir au télétravail pour certaines collectivités.....  | 32 |
| b. Le numérique a permis d'assurer la continuité du service public .....   | 33 |
| 2. Face au risque d'isolement des populations confrontées à la fracture numérique, les collectivités territoriales ont fait preuve d'initiative.....   | 33 |
| a. La période du confinement a grandement souligné la nécessité de développer l'accès au numérique .....   | 33 |
| b. La mise en œuvre de solutions par les collectivités pour accompagner les personnes éloignées du numérique .....   | 33 |
| 3. Les mesures de confinement ont ralenti le déploiement des réseaux dans les territoires .....  | 34 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>II. UNE SITUATION FINANCIÈRE DIVERSEMENT IMPACTÉE EN ANNÉE N ET N+1 EN FONCTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DÉPENSES INDUITES PAR LA PANDÉMIE .....</b>  | <b>34</b> |
| A. DES RECETTES FISCALES PRINCIPALEMENT EN BAISSSE EN 2021 MAIS DES IMPACTS DÈS 2020 POUR LES DÉPARTEMENTS ET CERTAINES COMMUNES.....   | 35        |
| 1. Les départements sont les plus fragiles et les plus immédiatement touchés.....   | 35        |
| 2. Les régions voient leurs marges de manœuvres se réduire principalement en 2021.....  | 37        |
| 3. Au sein du bloc communal, les EPCI sont les plus impactés .....  | 38        |
| 4. L’impact pour les autorités organisatrices de la mobilité.....   | 39        |
| B. DES DÉPENSES EN HAUSSE DÈS 2020.....   | 40        |
| C. LA SUSPENSION DE LA CONTRACTUALISATION.....  | 41        |
| <br>  |           |
| <b>III. PENDANT LA PÉRIODE DE CONFINEMENT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS EXÉCUTIFS LOCAUX ONT DÛ SE RÉORGANISER ET COLLABORER POUR RÉPONDRE AUX BESOINS SPÉCIFIQUES DE LEURS TERRITOIRES .....</b> | <b>42</b> |
| A. LES MESURES PROPRES AUX EXÉCUTIFS LOCAUX POUR FAIRE FACE À L’ÉPIDÉMIE ONT IMPACTÉ LA VIE DÉMOCRATIQUE DE CERTAINS TERRITOIRES .....  | 42        |
| 1. Les conséquences du report de l’entrée en fonction des nouveaux conseils municipaux.....   | 42        |
| 2. L’impact des mesures de l’état d’urgence sur le fonctionnement des exécutifs locaux.....   | 43        |
| B. LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES S’EST AVÉRÉE PARFOIS COMPLEXE .....   | 43        |
| 1. La définition de l’étendue du pouvoir de police du maire pendant la période de crise sanitaire.....  | 43        |
| 2. En période de crise, certaines ARS et collectivités territoriales ont éprouvé des difficultés à collaborer.....  | 45        |
| C. LA CRISE SANITAIRE A RÉVÉLÉ DES DIFFICULTÉS DANS LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....   | 45        |
| 1. La fragmentation des collectivités territoriales, un handicap en temps de crise ?..  | 45        |
| 2. La gravité de la crise économique doit –elle conduire à revoir les règles de répartition des compétences en matière d’aides aux entreprises ?.....   | 46        |

|   |    |
|---|----|
| D. LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT RÉUSSI À GARANTIR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ESSENTIELS.....                  | 47 |
| 1. Les difficultés pour définir un plan de continuité des services dans le contexte d'épidémie du Covid-19..... | 47 |
| 2. Passer des plans de continuité d'activité à des plans de reprise d'activité .....                            | 50 |
| 3. Quelles leçons tirer de la crise sanitaire pour la gestion des ressources humaines ?.....                    | 51 |

## **DEUXIÈME PARTIE : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT DES ACTEURS INCONTOURNABLES POUR RÉUSSIR LE DÉCONFINEMENT ET LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE .....**

|  |           |
|--|-----------|
| <b>I. LA RÉORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES .....</b>  | <b>55</b> |
| A. DÉFINIR UN PLAN DE REPRISE D'ACTIVITÉ PROGRESSIVE .....   | 55        |
| B. DÉFINIR DE NOUVELLES PRIORITÉS POUR RÉUSSIR LA RELANCE DES TERRITOIRES .....  | 58        |
| C. REVOIR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À LA LUMIÈRE DES RÉUSSITES DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE.....   | 59        |
| 1. L'extension du télétravail .....  | 59        |
| 2. Encourager la mobilité interne des agents territoriaux .....  | 60        |
| D. AMÉLIORER LA GESTION DE CRISE .....   | 61        |
| <b>II. ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS LOCALES ET L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>                        | <b>63</b> |
| A. PERMETTRE AUX EXÉCUTIFS LOCAUX DE FONCTIONNER EFFICACEMENT .....  | 63        |
| 1. Clarifier les futures échéances électorales et les modalités de fonctionnement du bloc intercommunal.....   | 63        |
| 2. Conserver les assouplissements des modes de gouvernance et établir un protocole de crise prévoyant les modalités de transition des exécutifs locaux ..... | 64        |
| 3. Faire preuve de souplesse en matière de commandes et de marchés publics et adapter le calendrier de mise en œuvre de certaines obligations .....          | 64        |
| B. ASSURER UNE PLUS GRANDE COORDINATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....   | 65        |
| 1. Faciliter la coopération entre les maires, les Présidents d'intercommunalités et les préfets .....  | 65        |
| 2. Associer les collectivités territoriales au déploiement des stratégies nationales par les services de l'État.....   | 66        |

|   |    |
|---|----|
| <b>III. CONFORTER LES MOYENS FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LEUR PERMETTRE DE SOUTENIR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES LOCAUX</b> .....                  | 67 |
| A. GARANTIR UN NIVEAU DE RESSOURCES PERMETTANT AUX COLLECTIVITÉS LES PLUS DIRECTEMENT IMPACTÉES DE POUVOIR INVESTIR ET ASSOULIR LES RÈGLES COMPTABLES ..... | 67 |
| 1. Les mesures proposées par le Gouvernement.....   | 68 |
| 2. Des mesures complémentaires.....   | 69 |
| B. ASSOULIR LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE.....   | 71 |
| 1. Les assouplissements introduits par ordonnance .....   | 71 |
| 2. Les autres mesures envisagées pour faciliter et accélérer la commande publique .   | 72 |
| C. FAVORISER LA PRODUCTION LOCALE .....   | 72 |
| 1. Trouver de nouveaux outils pour la réindustrialisation .....   | 73 |
| 2. Des régions ont déjà lancé des « pactes de relocalisation ».....   | 73 |
| <br>  |    |
| <b>IV. RÉUSSIR LE RETOUR EN CLASSE DES ÉLÈVES</b> .....   | 74 |
| A. ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA RÉOUVERTURE DES ÉTABLISSEMENTS.....  | 74 |
| 1. Favoriser la concertation et l'adaptation aux réalités locales pendant toute la période de reprise .....   | 74 |
| 2. Assurer un suivi du retour en classe dans les établissements scolaires .....   | 75 |
| B. PRÉPARER DÈS MAINTENANT LA RENTRÉE SCOLAIRE 2020 .....   | 75 |
| 1. Engager le plus tôt possible le travail de concertation au niveau local pour appréhender la rentrée scolaire de septembre .....                          | 75 |
| 2. Proposer rapidement un cadre national précis pour la rentrée de septembre.....   | 76 |
| C. STRUCTURER LES POSSIBILITÉS DE RECOURIR AU NUMÉRIQUE .....   | 76 |
| 1. Accélérer le déploiement du numérique éducatif dans tous les territoires .....   | 76 |
| 2. Faire du numérique une des priorités de la relance.....  | 77 |
| <br>  |    |
| <b>V. SORTIR DE LA MÉTROPOLISATION ET RENDRE LES TERRITOIRES PLUS ATTRACTIFS</b> .....  | 78 |
| A. REPENSER L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RAPPROCHANT LES LIEUX DE TRAVAIL DES LIEUX DE VIE.....   | 78 |
| B. SOUTENIR LES SECTEURS DE LA CULTURE ET DU SPORT, ACTEURS ESSENTIELS DU DYNAMISME DES TERRITOIRES .....   | 79 |
| C. DÉVELOPPER UN TOURISME DE PROXIMITÉ.....   | 82 |
| <br>  |    |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 85 |
| <br>  |    |
| <b>SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS</b> .....  | 87 |





## AVANT-PROPOS

Cette contribution résulte d'un travail réalisé à distance pendant la crise sanitaire du Covid-19. Durant six semaines, les travaux de la Délégation se sont articulés autour de deux groupes de travail animés chacun par deux rapporteurs membres du Bureau de la DCTD. Le premier groupe s'est attaché à mettre en lumière les impacts de la crise sur les collectivités territoriales tandis que le second s'est employé à formuler des propositions relatives à l'accompagnement des collectivités locales lors de la sortie de crise.

Contrairement aux rapports d'information plus classiques, cette contribution se présente comme un constat et une réaction en temps réel à la crise sanitaire du Covid-19. Nos travaux se sont nourris des auditions menées par les différentes commissions parlementaires, dont certaines étaient communes à la DCTD <sup>1</sup>, de consultations locales ainsi que des échanges intervenus au cours des trois réunions que la Délégation a consacré à cette contribution.

Par cette contribution la DCTD a souhaité illustrer concrètement la vitalité de notre république décentralisée et sa capacité, même en période de crise, à apporter des réponses adaptées aux différents territoires.

L'ambition de cette contribution est d'identifier des pistes de réflexion sur les leçons à tirer de cette période qui a mis notre système de santé à l'épreuve mais aussi nos institutions et notre organisation politico-administrative.

*In fine*, nous espérons que ces remarques et propositions serviront aux réflexions engagées sur la future loi 3D, notamment en matière d'organisation des compétences et de relations entre l'État et les collectivités territoriales.

---

(1) Mercredi 29 avril 2020, Audition, conjointe avec la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, de MM. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur la fiscalité locale et la comptabilité locale.

Lundi 18 mai 2020, Audition, conjointe avec la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, de Mme Jacqueline GOURAULT, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, et de M. Sébastien LECORNU, Ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales.



## INTRODUCTION

Dans le contexte de la crise sanitaire due au Covid-19 la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale a souhaité rédiger une contribution sur l'impact de la crise sur les collectivités territoriales et leurs besoins pour l'après crise.

La soudaineté de l'épidémie, intervenue alors que le renouvellement général des conseils municipaux et communautaires était en cours, a profondément modifié les priorités. Pour la DCTD, comme pour l'ensemble des acteurs du domaine des collectivités territoriales, la ligne d'horizon formée par le projet de loi « 3D » s'est déplacée et a laissé place à l'observation et la réflexion sur l'impact du Covid-19 sur le fonctionnement et le financement des collectivités territoriales, avant de tirer les enseignements pour l'avenir. Il est clair que cette période, douloureuse et compliquée pour tous, aura permis de tester les capacités de résistance et d'initiative des collectivités et des élus locaux. Les spécificités de l'organisation administrative de notre pays, persistance d'un État central fort mais aussi organisation de plus en plus décentralisée de la République, ont été à l'œuvre pour assurer une réponse face aux urgences sanitaires, organisationnelles et financières. Nous aurions tort de ne pas tirer de cette crise des conséquences en matière d'organisation territoriale et de répartition des compétences.

Comme nous le verrons, si les collectivités, leurs élus et leurs personnels, se sont adaptés et ont innové, c'est que le système est à la fois robuste et agile et que l'État a besoin de la démocratie locale pour assurer une gouvernance moderne au plus près des citoyens. De manière symptomatique, c'est l'articulation et la communication entre les préfets et les maires, le pouvoir déconcentré et l'échelon décentralisé de proximité, qui est apparue indispensable pour assurer la conciliation entre égalité de traitement sur l'ensemble du territoire et nécessaire prise en compte des spécificités locales.

Il y aura bien des conséquences à tirer de cet épisode, sans doute dans le sens d'une prise en compte plus systématique par l'État des avis des collectivités avant toute réforme des politiques publiques, pour tenir compte de la diversité des populations, des lieux et des organisations. Sans doute également pour permettre à l'État de parler, le plus souvent possible, d'une seule voix dans ses rapports avec les collectivités, en travaillant au profit de la cohérence et de la lisibilité de son action.



## **PREMIÈRE PARTIE : LES IMPACTS DU COVID-19 SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **I. POUR FAIRE FACE AU COVID-19 LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT PRIS DANS L'URGENCE DE MULTIPLES INITIATIVES**

La crise du Covid-19 a surpris tous les acteurs publics par son caractère inédit et par la gravité de ses impacts aussi bien sanitaires et sociaux qu'économiques. Les collectivités territoriales, tout comme les autorités étatiques, ont dû élaborer en urgence une riposte pour faire face à ce virus dont les caractéristiques épidémiologiques étaient mal connues lorsque la décision de confinement a été prise.

Les Collectivités territoriales ont montré une réactivité remarquable, elles ont dû intervenir dans des domaines qui ne relevaient pas toujours de leurs compétences traditionnelles et prendre des mesures qu'elles n'avaient pas anticipées.

#### **A. DES INTERVENTIONS SANITAIRES COMPLÉMENTAIRES À CELLE DE L'ÉTAT POUR ACQUÉRIR ET DISTRIBUER DES ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION**

##### **1. Des commandes de masques pour protéger les professionnels de santé et les personnes vulnérables**

Les collectivités territoriales disposent de **compétences limitées en matière sanitaire et d'organisation de l'accès aux soins**. En effet, la santé reste largement une compétence de l'État, les Agences régionales de santé (ARS) étant responsables dans les territoires de l'offre de soins, tandis que la sécurité sociale est chargée du financement des soins et, avec les départements, d'une part importante du budget des établissements médico-sociaux.

En matière d'accès aux soins, toutefois, l'article L. 1511-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT) leur reconnaît la possibilité d'intervenir, par l'attribution d'aides financières facultatives, tout en délimitant leur champ d'intervention, notamment lutter contre les « déserts médicaux ».

En raison de la gravité de l'épidémie, les collectivités locales sont donc intervenues, **en allant au-delà de leurs compétences strictes et pour répondre aux besoins urgents**.

Malgré le renforcement des moyens financiers attribués à l'Agence Santé publique France (un arrêté du 20 mars 2020, a multiplié par trois les moyens pour porter à 860 millions d'euros la prévention épidémique et la constitution de stock stratégiques), elle n'a pas été en mesure de doter les ARS des moyens de protection suffisants pour que localement les établissements de soins et les professionnels de santé libéraux soient dotés de masques chirurgicaux ou FFP2 en quantité suffisante.

C'est pourquoi les régions ont décidé de **passer commande auprès de fournisseurs étrangers d'équipement de protection tout en cherchant à inciter des industriels locaux à réorienter leur production pour fournir des masques chirurgicaux**. De plus, de nombreux départements, intercommunalités et communes ont également procédé à de telles commandes. Les initiatives des élus locaux relatives à la commande de masques et de tests en dehors de leur champ de compétence ont pu provoquer la confusion.

La première initiative est venue de la région Grand Est, la plus touchée par le covid-19. Son président, Jean Rottner – également médecin urgentiste – a annoncé dès le 21 mars, son intention d'acheter cinq millions de masques à destination des personnels soignants libéraux, des personnels des EHPAD et des services d'aide à domicile. Devant la gravité de la pénurie, Jean Rottner a même lancé un appel à la population et aux entreprises pour le don de masques.

D'autres régions ont fait de même en cherchant à combiner production locale et commandes à l'étranger. En Bretagne par exemple, le Conseil régional a passé commande de concert avec ses quatre départements. Au total, selon une estimation publiée par Régions de France, plus de 65 millions de masques ont été commandés à la date du 7 avril par les régions pour un budget estimé à plus de 40 millions d'euros.

Dans la majorité des régions, l'objectif affiché consistait à intervenir en complément des ARS qui se sont occupées en priorité de fournir en matériel de protection les établissements sanitaires. Les commandes des régions devaient être destinées en priorité aux établissements pour personnes âgées, aux établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées et aux professionnels de l'aide à domicile.

## **2. Les réquisitions de masques par les préfets, illustration de difficultés de coopération entre l'État et les collectivités locales en situation d'urgence**

Pendant la première phase de la pandémie, associations, entreprises et collectivités territoriales ont fournis des masques aux ARS chargées d'équiper les publics prioritaires. Devant le besoin grandissant de masques, des collectivités ont passées des commandes supplémentaires qui ont été réquisitionnées par l'État provoquant l'incompréhension des élus locaux.

Pour répondre aux interrogations de certains élus locaux, une vidéoconférence a été organisée le 9 avril, réunissant notamment, les présidents des trois grandes associations d'élus locaux – mairies, départements et régions –, le ministre de la santé, la ministre chargée de la cohésion entre les territoires et le ministre de l'intérieur. Le Gouvernement a reconnu « une méthode inopportune » et a promis aux collectivités de ne plus effectuer de réquisitions sans prévenir les collectivités concernées.

À l'occasion de cette réunion, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriale a souligné la nécessité d'une information et d'une coordination étroites avec les collectivités territoriales, les ARS étant en charge de l'approvisionnement et de la distribution vers les professionnels de santé dès le début de l'épidémie.

M. Christophe Castaner a clos le sujet en énonçant : « *La forme était inadmissible. Cela ne se reproduira pas. Il n'y aura pas de guerre entre l'État et les collectivités.* »

Il conviendra ainsi de s'assurer à l'avenir qu'un mécanisme de concertation a été mis en place entre les ARS et les régions pour suivre au jour le jour les livraisons de masques et les affectations prioritaires.

**Le Gouvernement a par ailleurs incité les collectivités locales à faire porter leur effort d'équipement sur les masques « grand public », dont la fourniture sera stratégique pour réussir le déconfinement.**

Au terme d'une démarche supervisée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), avec le soutien de l'ANSES, **deux nouvelles catégories de masques grand public ont ainsi été créées**. Deux types de masques en tissus ont été homologués, le plus protecteur est destiné aux professionnels en contact avec le public (catégorie 1) et le deuxième « masque à visée collective » sera destiné au grand public (catégorie 2). Les industriels souhaitant produire de tels masques doivent recevoir un agrément après réalisation de tests de filtration et de perméabilité conduits par la Direction Générale de l'Armement (DGA) du ministère des Armées.

### **3. La préparation du déconfinement**

Les futures commandes de masques en tissus par les collectivités locales seront facilitées car la mobilisation des acteurs de l'industrie textile française est importante, la production atteignant 6,6 millions d'unités à la mi-avril. Les entreprises dont les prototypes ont positivement satisfait aux tests sont recensées sur le site de la Direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'Économie et des Finances <sup>1</sup>.

Au plan financier, le Premier ministre a annoncé lors de la présentation de son plan de déconfinement devant l'Assemblée nationale le 28 avril, que **l'État prendrait en charge 50 % des frais relatifs aux commandes de masques effectuées à partir du 13 avril** (dans la limite d'un prix de référence qui sera fixé par voie réglementaire). Une interrogation subsiste sur la ligne budgétaire qui porte le financement.

Cette préparation du déconfinement sera l'occasion de voir si les modalités de coopération et de concertation entre les élus locaux et les ARS se sont pérennisées. La distribution des masques est cruciale pour permettre la reprise des activités économiques, la fréquentation des transports publics et la réouverture des établissements scolaires.

D'autres initiatives ont été prises dans le domaine sanitaire par les collectivités locales. Elles concernent notamment l'organisation de centres de consultation Covid-19, la réalisation de tests grâce aux laboratoires d'analyse départementaux ou la mutualisation des achats des équipements de protection à plusieurs niveaux de collectivités.

---

(1) Entreprises homologuées à l'adresse suivante : <https://www.entreprises.gouv.fr/covid-19/liste-des-tests-masques-de-protection>

## B. LA PRISE EN CHARGE DES PERSONNES ÂGÉES EN ÉTABLISSEMENT

### 1. Les maisons de retraite médicalisées ont été fortement touchées par le Covid-19

Les personnes âgées ont été particulièrement touchées par le Covid-19 mais une problématique spécifique a concerné les personnes âgées résidentes des EHPAD ou des établissements médico-sociaux à destination des personnes âgées

Selon les dernières informations diffusées par la Direction générale de la Santé au 2 mai 2020, 9 273 résidents en EHPAD seraient décédés du Covid-19, ce bilan atteignant 12 305 décès si on y ajoute les résidents qui ont succombé après avoir été transférés à l'hôpital.

Lors d'une conférence de presse le 19 avril, le ministre de la Santé Olivier Véran a indiqué que « 45 % de ces établissements pour personnes âgées ont signalé au moins un cas positif de Covid-19 ».

**Certaines régions sont particulièrement frappées**, comme l'Ile-de-France avec un nombre de décès multiplié par plus de 3 par rapport à la même période en 2019 dans les EHPAD franciliens. Le Grand Est est lui aussi dramatiquement impacté avec une augmentation globale des décès de 91 % (99 % en établissement contre 61 % globalement). L'agence Santé publique France faisait le même constat, en indiquant le 17 avril par exemple, que la moitié des décès liés au coronavirus en France entre le 1<sup>er</sup> mars et le 14 avril étaient rapportés chez des résidents d'EHPAD.

Pour rappel, les EHPAD sont des établissements pour personnes âgées dépendantes. Également appelés maisons de retraite médicalisées, ils accueillent les personnes âgées de plus de 60 ans et sont spécialisés dans la prise en charge et l'accompagnement médical des seniors. L'âge moyen d'entrée en EHPAD est de plus en plus tardive et atteint, aujourd'hui, 85 ans.

On dénombre en France près de 8 000 EHPAD, ils représentent 70 % des établissements pour personnes âgées, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) estime le nombre lits à 530 608 pour des séjours à temps plein. <sup>1</sup> Il existe trois statuts :

- Les EHPAD publics représentent 44 % du secteur ;
- Les EHPAD associatifs représentent 31 % du secteur ;
- Les EHPAD privés à but commercial représentent 25 % du secteur.

M. Thierry Beaudet, président de la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), précise qu'une des spécificités de notre pays est que 41 % des Français en perte d'autonomie sont dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). C'est largement au-dessus de la moyenne européenne (32 %).

---

(1) « La situation des EHPAD en 2017 – Analyse de la gestion des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et de la prise en charge des résidents », CNSA, Avril 2019.



Le **plan bleu a été déclenché dès le 6 mars 2020** par le ministre de la Santé, M. Olivier Véran dans les établissements médico-sociaux et les EHPAD pour faire face à l'épidémie de coronavirus. Ce plan qui renforce les mesures sanitaires en cas de crise, implique notamment la désignation d'un référent, directeur ou médecin coordonnateur, des échanges entre les établissements voisins allant des bonnes pratiques jusqu'aux transferts de pensionnaires si cela s'avère nécessaire, des protocoles de réorganisation.

Le confinement des résidents, qui a été mis en place jusqu'au 20 avril dans de nombreux EHPAD, avec maintien dans les chambres et interdiction des visites, fait partie des mesures de ce plan bleu, avec des mesures exceptionnelles de sas de décontamination à l'entrée des chambres ou la mise à disposition de matériels comme les masques, gants et solutions hydroalcooliques.

Compte tenu de la grande diversité des EHPAD du fait de leur statut juridique, de leur taille et de leurs ressources, la manière de faire face à cette épidémie a été très hétérogène.

## 2. L'évolution de la doctrine sanitaire vis à vis des EHPAD

Même si des mesures rapides ont été décidées par les ARS pour soutenir les EHPAD avec la création de cellule de crise tripartite (départements, ARS, préfectures), ces établissements ont été fortement pénalisés par la difficulté à obtenir des équipements de protection, mais aussi par l'absence de connaissances scientifiques stables sur le virus qui a entraîné une évolution de la doctrine.

Certains établissements ont eu du mal à faire hospitaliser les résidents les plus gravement atteints. Les **critères de priorisation pour l'hospitalisation des résidents** des établissements et services sociaux et médico-sociaux atteints du COVID-19 **n'ont pas été clairement posés**, ce qui a provoqué des inquiétudes légitimes chez les professionnels des EHPAD, les personnes concernées et leurs familles.

Des pratiques hétérogènes ont été observées quant à la manière de procéder lorsqu'un résident présentait des symptômes. Certains établissements ont tardé à organiser la séparation des résidents entre un secteur Covid et un secteur non Covid.

Lors de son audition devant la Mission d'information de la conférence des Présidents sur l'impact de l'épidémie de Coronavirus Covid-19, M. Jérôme Salomon, directeur général de la santé, le 23 avril 2020 a affirmé :

*« ...nous avons élargi notre doctrine pour que tous les résidents et tous les personnels des EHPAD soient testés, afin de créer des secteurs Covid et des secteurs non-Covid. Nous avons mobilisé toutes nos capacités concernant les laboratoires – vétérinaires, départementaux, de recherche, de police, de gendarmerie. »*

Le 10 avril, des consignes claires ont été données par les ARS pour procéder aux tests généralisés dans les EHPAD dès lors qu'un cas positif était avéré. Il convient toutefois de noter que certaines ARS ont eu une politique de prévention plus marquée et ont anticipé le dépistage systématique.

Les collectivités locales et en tout premier lieu **les départements**, qui ont un rôle essentiel dans le financement des EHPAD et pour la politique de soutien à la vie au domicile des personnes âgées, **se sont mobilisées pour mener des actions complémentaires à celles des ARS.**

De nombreux départements, en concertation avec les régions, ont commandé et distribué des masques mais aussi des surblouses pour les personnels des EHPAD et pour les professionnels de l'aide à domicile.

Lors de l'audition devant la Commission des affaires sociales précitée, plusieurs députés se sont fait l'écho des difficultés rencontrées par les personnes âgées logées dans les « résidences autonomie » ou à domicile car elles ne disposaient pas d'un suivi médical adapté en cas de suspicion de Covid. Les trois directeurs d'ARS ont reconnu des lacunes dans ce domaine et ont indiqué avoir pris des mesures correctrices. Pour ces publics, les initiatives prises par les départements et par certains centres communaux d'action sociale (CCAS) ont permis d'organiser en urgence un accompagnement médical adapté.

Concernant **l'augmentation des capacités de tests**, il faut rappeler **la mobilisation de l'Assemblée des départements de France (ADF)** qui a proposé au Gouvernement, dès le début de l'épidémie d'habiliter les laboratoires départementaux d'analyses afin de réaliser des tests de dépistage du Covid-19. Le Ministre de la Santé a répondu favorablement à cette demande par le décret n° 2020-400 du 5 avril 2020 qui autorise ces laboratoires, qui sont sous la tutelle des conseils départementaux, à pratiquer le dépistage du Covid-19, allant ainsi au-delà de leur champ de compétence habituel agrovétérinaire.

La plupart des **laboratoires départementaux** (il en existe 75 en France) vont ainsi, en cas de suspicion de contamination, pouvoir soutenir les équipes en première ligne et participer à l'effort national, en travaillant avec les ARS, les centres hospitaliers et en appui des laboratoires privés. Ils devraient pouvoir, à terme, réaliser 150 à 300 000 tests PCR par semaine, participant ainsi de manière conséquente au déploiement des tests sur le territoire.

La mise en œuvre d'une politique de dépistage systématique pour les personnes vulnérables représente un nouveau défi d'organisation et **suppose une bonne coordination entre les ARS et les départements.**

Lors de la séance de questions au Gouvernement, le 7 avril, à l'Assemblée nationale, le ministre a annoncé que le dépistage « *sera progressivement déployé sur le territoire, en lien avec les collectivités territoriales, en premier lieu les départements, qui feront appel à la réserve sanitaire pour faire des prélèvements* ».

Une instruction devrait être envoyée dans les prochains jours aux ARS afin que les EHPAD disposent de la liste de tous les laboratoires en capacité de faire les test PCR et pour organiser un dispositif spécifique de type équipe mobile, comme l'a fait, par exemple, l'ARS Occitanie qui, elle, n'a pas attendu pour intensifier le dépistage en EHPAD.

### 3. L'impact financier du Covid-19 sur les établissements d'accueil et sur les collectivités territoriales

Les gestionnaires d'établissements médico sociaux, dont font partie les maisons de retraite médicalisées (EHPAD), ont alerté le Gouvernement sur les difficultés financières de ce secteur en raison des dépenses imprévues qu'ils ont dû supporter du fait de la crise sanitaire, comme, par exemple, l'achat d'équipements de protection ou le recours à du personnel soignant supplémentaire pour faire face à l'urgence.

La **fragilisation financière des établissements** résulte de plusieurs mécanismes cumulatifs : une chute des recettes du fait du blocage des entrées en maison de retraite, l'hospitalisation de nombreux résidents, la surmortalité et le ralentissement du versement des tarifs d'hébergement au titre de l'aide sociale par les départements.

Selon une première estimation réalisée par la Fédération hospitalière de France (FHF), **l'impact financier pour les seuls EHPAD publics serait compris entre 250 et 380 millions d'euros**, pour moitié en surcoûts et pour l'autre en pertes de recettes.

Compte tenu de l'urgence de la situation, plusieurs mesures ont été prises pour permettre aux établissements de pouvoir se concentrer sur la gestion de la crise financière sans être ralentis par des contraintes financières ou des problèmes de trésorerie.

Il en va ainsi de la neutralisation financière des effets de la sous-activité ou de fermeture temporaire (ordonnances publiées le 25 mars et le 16 avril 2020) et dispositions d'allègement budgétaire et comptable consenties au médico-social en période de Covid-19.

Les structures sous dotation ou forfait global, comme les EHPAD, se verront verser leur financement par douzième sur la base du dernier budget arrêté. Un principe qui devra également être appliqué par les conseils départementaux, conformément aux demandes du ministre des Solidarités et de la Santé, et de l'Assemblée des départements de France (ADF) formulées par courrier du 26 mars dernier. Les dotations soins et dépendance des EHPAD seront également maintenues, ainsi que les règles de facturation relatives au domicile de secours.

- **Audit en cours sur la situation financière des établissements**

La Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la Direction de la sécurité sociale (DSS) ont demandé aux ARS d'engager un travail d'identification des établissements en difficulté financière. Cet audit sera complété par le travail mené par la CNSA dans le cadre de la préparation de la campagne budgétaire 2020 pour la fixation des tarifs.

Il convient de souligner que les **organisations professionnelles représentant le secteur médico-social ont décidé de lancer leur propre audit budgétaire**. L'Uniopss, par exemple, a lancé sa propre évaluation sur les surcoûts rencontrés sur l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Les données, anonymisées, portent sur les surcoûts observés entre le 1<sup>er</sup> mars et le 30 avril 2020.

La CNSA étudie la faisabilité d'un Fonds Covid pour compenser les effets financiers du Covid-19 sur les établissements médico-sociaux.

Lors de son audition le 22 avril 2020, devant le Bureau de la Commission des affaires sociales, **Marie-Anne Montchamp, présidente de la CNSA**, s'est prononcée pour la création d'un **fonds d'appui** afin de soutenir les structures médico-sociales, touchées financièrement à cause de l'épidémie de Covid-19. Selon son analyse, il y a une **véritable urgence et il ne peut être question d'attendre le vote du prochain PLFSS**.

Les modalités de financement de ce fonds ne sont pas encore précisées mais il semble difficile de s'en tenir aux **règles habituelles et complexes** qui permettent de **distinguer** pour la prise en charge des personnes en EHPAD, **ce qui est payé par l'assurance maladie** (dépenses comprises dans le forfait soins) et **ce qui est payé par les départements** (dépenses comprises dans le « tarif dépendance »).

Le Conseil d'Administration de la CNSA doit prochainement faire des propositions au sujet de ce Fonds Covid. Pour l'instant, le ministre des Solidarités et de la Santé n'a pas pris position sur ce projet. Il n'a pas non plus précisé comment serait financée « **la prime – Covid** » dont devraient bénéficier les **personnels du secteur médico-social ayant été mobilisés durant l'épidémie**.

Les Établissements seraient sans doute favorables à des mesures financières exceptionnelles financées par la sécurité sociale car cela permettrait d'avoir un dispositif uniforme sur tout le territoire, même si les aides financières apportées pourraient être calibrées selon la situation spécifique de chaque établissement. La FHF s'est déjà prononcée en ce sens. Selon elle, « *la solidarité nationale doit jouer là aussi intégralement* » avec le versement par les ARS de crédits de l'assurance maladie non reconductibles. Il n'apparaît *a contrario* pas souhaitable, selon la FHF, de renvoyer la question aux départements avec le risque que cela génère une disparité de situations entre EHPAD selon les territoires.

Le **Gouvernement devra apprécier s'il peut demander aux départements d'apporter un concours financier à ce Fonds Covid**, ce qui pourrait se justifier techniquement car les tarifs dépendance à la charge des départements servent à financer une partie des soins et de l'accompagnement liés à la perte d'autonomie. Compte tenu de l'aggravation des dépenses d'action sociale que devront supporter les départements suite à la crise sanitaire, le Gouvernement pourrait préférer un financement exclusivement assuré par la sécurité sociale (via la CNSA).

Lors de son audition conjointe avec les autres représentants d'associations d'élus locaux par la Commission des Lois, le 30 avril, M. Dominique Bussereau, Président de l'Assemblée des départements de France, a fait part de son inquiétude sur la progression des dépenses sociales que devrait supporter les départements, notamment à cause de l'augmentation prévisible des bénéficiaires du RSA. Il a plaidé pour que les dépenses générées par cette épidémie soient clairement identifiées et traitées selon des règles comptables exceptionnelles.

Il a enfin souhaité une extension des compétences des départements pour assurer un service de meilleure qualité aux personnes âgées : « *La gouvernance du secteur médico-social devra être réformée ; la double tutelle département-ARS sur les EHPAD ne peut durer. Elle nous a fait perdre plusieurs semaines sur les tests que nous souhaitions faire. Les départements peuvent faire mieux si l'organisation est simplifiée et qu'ils vont au bout de leurs compétences* ».

## C. LES RÉGIONS ONT TENTÉ DE RÉAFFIRMER LEUR RÔLE DE CHEF DE FILE POUR LE SOUTIEN AUX ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

La Loi NOTRe a consacré la **Région comme la collectivité chef de file pour l'intervention économique et l'aménagement du territoire**. Il est donc tout à fait naturel que les régions se soient mobilisées, de manière toutefois disparate, pour apporter leur soutien aux entreprises et aux acteurs économiques très fortement impactés par la décision du confinement. Elles ont donc décidé de participer au Fonds de Solidarité mis en place par l'État en prévoyant d'abonder le second volet de ce mécanisme de soutien financier aux entrepreneurs.

Pour **compléter ce dispositif** exceptionnel, certaines régions ont choisi de créer un troisième volet pour toucher des actifs non concernés par le Fonds de solidarité étatique et **mieux territorialiser leur intervention économique**. Les Régions ont également amplifié les mécanismes d'aide économiques préexistants en cherchant à inciter certains entrepreneurs à réorienter leurs productions pour contribuer à la fourniture d'équipement médicaux.

Enfin, le dernier levier pour conforter l'activité a été la **commande publique**. Les régions et les autres collectivités territoriales soutiennent les entreprises par les commandes publiques avec des règles juridiques assouplies. Pour ne pas pénaliser les entreprises déjà très fragilisées, les collectivités ont décidé de **ne pas appliquer de pénalités en cas de retard** dans le cadre des marchés publics, lorsque les prestations n'ont pu être effectuées normalement. La **région Occitanie** s'est, par exemple, engagée à faciliter l'exécution des marchés publics en cours et à dédommager certains prestataires. Elle versera ainsi une indemnité de 30 millions d'euros **aux titulaires des marchés régionaux de transports routiers scolaires** ou réguliers dont l'activité a cessé depuis le 16 mars.

### 1. Participation des régions au dispositif exceptionnel du Fonds de solidarité

- **Un dispositif d'aide financière en deux volets**

Afin de soutenir les acteurs économiques dont la viabilité est mise en cause par la crise sanitaire, le Gouvernement a créé un **Fonds de solidarité** <sup>1</sup>.

Ce fonds a pour objet le versement d'aides financières directes aux personnes physiques et morales de droit privé exerçant une activité économique qui sont particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du Covid-19 et les mesures prises pour en limiter la propagation <sup>2</sup>.

Les acteurs économiques concernés sont donc très diversifiés. Il s'agit des commerçants, artisans, professions libérales et autres agents économiques, quel que soit leur statut (société, entrepreneur individuel, association) et leur régime fiscal et social, y compris micro-entrepreneurs <sup>3</sup>.

---

(1) Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation et son décret d'application n° 2020-371 du 30 mars 2020.

(2) Article 1 de l'ordonnance précitée.

(3) Article 1 du décret précité.

Sont éligibles **les TPE de 10 salariés ou moins**, avec un chiffre d'affaires annuel inférieur à 1 million d'euros et un bénéfice annuel imposable inférieur à 60 000 euros sur le dernier exercice clos.

L'aide prend la forme de subventions attribuées par décision du ministre de l'action et des comptes publics aux entreprises qui, soit ont fait l'objet d'une interdiction d'accueil du public intervenue entre le 1<sup>er</sup> et le 31 mars 2020, soit ont subi une perte de chiffre d'affaires d'au moins 50 % durant la même période, par rapport à la même période de l'année précédente.

Les bénéficiaires potentiels de ce fonds ont progressivement été **élargis pour concerner aussi les entreprises en redressement judiciaire ou en procédure de sauvegarde** ainsi que les agriculteurs membres d'un groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), ou encore les artistes auteurs.

Le fonds est institué pour 3 mois, mais sa durée d'intervention pourra être prolongée par décret pour trois mois supplémentaires. C'est ainsi que le ministre de l'économie a annoncé le 4 mai que le fonds de solidarité serait maintenu en juin « *pour tous ceux qui ne rouvriront pas le 11 mai, les restaurants, les bars, le monde de la culture* ».

Il comporte deux volets : une première partie de l'aide est attribuée en fonction de la perte de chiffre d'affaires, une seconde partie peut être attribuée à l'entreprise justifiant de préjudices supplémentaires. Le premier volet permet à l'entreprise de bénéficier d'une aide d'un montant égal à la **perte déclarée de chiffre d'affaires en mars 2020, dans la limite de 1 500 euros**. Le second volet permet à l'entreprise de percevoir une **aide complémentaire** forfaitaire de 2 000 euros, montant qui a été ensuite porté jusqu'à 5 000 euros. **La demande d'aide complémentaire s'effectue auprès des services du conseil régional** du lieu de résidence, de la collectivité de Corse ou des collectivités d'outre-mer<sup>1</sup>.

Après instruction, la décision d'attribution de l'aide est notifiée conjointement au bénéficiaire par le représentant de l'État et le chef de l'exécutif de la collectivité.

Comme l'a souligné à plusieurs reprises le ministre de l'Économie, M. Bruno Le Maire, ce **dispositif n'est pas figé dans ses critères d'attribution** et s'adaptera aux besoins évolutifs des acteurs économiques en difficulté. Il a ainsi annoncé le 4 Mai que le Fonds pourra prendre en charge les frais de loyers pour les professionnels libéraux ou indépendants sans salarié.

Créé par l'État et les régions, le Fonds de solidarité est désormais doté de 7 milliards d'euros dont 500 millions d'euros apportés par les régions. Depuis le 1<sup>er</sup> avril, le Fonds de solidarité a permis, au titre de son premier volet mis en œuvre par la Direction générale des finances publiques, d'octroyer 1,29 milliard d'euros d'aides à 971 000 bénéficiaires, sous la forme d'une aide défiscalisée et exonérée de charges sociales, pouvant aller jusqu'à 1 500 euros.

---

(1) Article 4 du décret précité.

- **Les Régions sont des contributeurs importants au Fonds de solidarité**

Le fonds de solidarité est financé par l'État, et peut également l'être, sur une base volontaire, par les régions, et toute autre collectivité territoriale ou établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Une convention conclue entre ces dernières et l'État fixe les modalités de cette contribution <sup>1</sup>.

Les régions se sont engagées à participer pour un montant de **250 millions d'euros à ce Fonds de solidarité et ont ensuite décidé de porter cette participation à 500 millions. Répartition des participations promises par les régions pour le fonds de solidarité** (ce proportionnel au PIB régional) :

|  | Prélèvement<br>(en M€) |
|--|------------------------|
| Auvergne-Rhône-Alpes                       | 57,4                   |
| Bourgogne-Franche-Comté                    | 16,1                   |
| Bretagne                                   | 21,2                   |
| Centre-Val de Loire                        | 15,4                   |
| Corse                                      | 2,0                    |
| Grand Est                                  | 33,4                   |
| Hauts-de-France                            | 34,4                   |
| Île-de-France                              | 156,0                  |
| Normandie                                  | 20,2                   |
| Nouvelle-Aquitaine                         | 37,6                   |
| Occitanie                                  | 36,4                   |
| Pays de la Loire                           | 25,3                   |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur                 | 34,6                   |
| <b>Métropole</b>                           | <b>490,0</b>           |
| Guadeloupe                                 | 2,2                    |
| Martinique                                 | 2,0                    |
| Guyane                                     | 1,0                    |
| Réunion                                    | 4,3                    |
| Mayotte                                    | 0,6                    |
| <b>DOM</b>                                 | <b>10,0</b>            |
| <b>France entière<br/>(=Métropole+Dom)</b> | <b>500,0</b>           |

Selon Régions de France, même si les procédures ont été très allégées par les ordonnances, **la signature d'une convention engageant plusieurs millions d'euros nécessite un formalisme minimal qui ne se fait pas en un jour**. Dès réception, les régions les ont signées, et ont ordonné le paiement. De surcroît, alors que les régions ont annoncé qu'elles doubleraient leur participation à ce fonds, la plupart ont versé directement leur « double quote-part » pour procéder au versement en une seule tranche.

(1) Article 2 de l'ordonnance précitée et article 5 du décret précité.

- **La contribution des régions sera comptabilisée en investissement**

Les régions ont obtenu du Gouvernement de **pouvoir comptabiliser en investissement leur contribution de 500 millions d'euros à ce fonds**. Ce qui leur permettra notamment de recourir à l'emprunt.

Pour M. Jules Nyssen, le délégué général de Régions de France, c'est une bouffée d'oxygène, car « *les régions sont très sollicitées actuellement pour faire face à la crise, ce qui va grever leur capacité d'investissement, d'autant qu'elles vont faire face à une très forte baisse de la TVA cette année et de la CVAE l'an prochain* ». <sup>1</sup>

Alors que la Fédération française de l'assurance (FFA) s'est engagée à apporter quelque 400 millions d'euros au fonds de solidarité, **le gouvernement a ouvert la possibilité de contributions aux autres collectivités et aux donateurs privés**.

Certaines intercommunalités sont déjà sur les rangs, comme la communauté de Pontivy (Morbihan). Mais « *il n'est pas simple de convaincre les intercommunalités d'abonder un fonds national dont elles ne sont pas sûres de voir les effets sur leur territoire* », selon M. Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

## **2. Des fonds régionaux pour compléter le fonds de solidarité et inciter d'autres collectivités locales à soutenir l'économie locale**

De nombreuses régions ont aussi monté des fonds locaux en association avec les départements et les EPCI. Mais toutes n'ont pas fait ce choix. M. Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, a précisé que « *d'autres régions ont préféré mettre en place des aides directes sous la forme de subventions* ».

La première à s'être lancée est la **Région Grand Est** avec le fonds « Résistance » à l'initiative du président Jean Rottner, avec la Banque des Territoires. Il mobilise **44 millions d'euros**. Région et Banque des Territoires apportent 11 millions d'euros chacune. Les départements et intercommunalités participantes contribuent à hauteur de 2 euros par habitant.

Cette coopération des différents échelons de collectivités pour structurer les actions de soutien économique n'est toutefois pas aisée à mettre en place.

Lors de la réunion de la DCTD du 23 avril <sup>2</sup>, M. Jean René Cazeneuve a souligné que de nombreux échos de terrain faisaient part de la réticence des EPCI pour participer au Fonds de Solidarité mis en place par l'État. Il a observé que certaines régions ont mis en place un Fonds régional de solidarité avec un mécanisme de territorialisation, ce qui permet aux EPCI de s'engager financièrement et d'avoir la garantie que cette implication financière bénéficiera aux communes qu'ils représentent. Les régions qui ont mis en place ce type de dispositif territorialisé avec les EPCI ont rencontré plus de succès.

---

(1) Entretien à Localtis du 7 avril 2020.

(2) [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8973415\\_5ea13b8b4cb1a.delegation-aux-collectivites-territoriales--impacts-de-l-etat-d-urgence-sanitaire-sur-les-collectiv-23-avril-2020](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8973415_5ea13b8b4cb1a.delegation-aux-collectivites-territoriales--impacts-de-l-etat-d-urgence-sanitaire-sur-les-collectiv-23-avril-2020)



Mme Yolaine de Courson a cité l'exemple de la Région Bourgogne-Franche-Comté qui est parvenue à trouver un dispositif permettant d'associer les EPCI au fonds régional de solidarité. Ce volet de solidarité territoriale est doté de dix millions d'euros de crédits et prévoit une participation régionale de 75 % et de 25 % pour les EPCI.

Pour aider les secteurs économiques les plus touchés, la région, a aussi créé, avec le soutien de Bpifrance, un prêt rebond pour les secteurs les plus impactés (hôtellerie, spectacle, événementiel) dont l'objectif est de consolider la trésorerie des entreprises en sécurisant les établissements bancaires. Par ailleurs, le conseil régional envisage de créer un fonds d'urgence pour les professionnels du tourisme.

Il convient de relever que, contrairement à l'État qui a donné rapidement des tableaux de bord département par département, les tableaux de bords émanant des régions ne sont toujours pas disponibles début mai.

L'article L. 1511-2 du CGCT dispose que le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Dans le cadre d'une convention passée avec la région, la métropole de Lyon, les communes et leurs groupements peuvent participer au financement des aides et des régimes d'aides mis en place par la région.

### **3. La crise sanitaire doit-elle remettre en cause la répartition des compétences en matière d'intervention économique ?**

Dès le début de la crise sanitaire, des élus locaux ont remis en question la prééminence des régions pour organiser la stratégie économique et définir la typologie d'aides directes aux entreprises.

M. Pierre Monzani, directeur général de l'Assemblée des Départements de France (ADF), a souligné qu'« *en théorie selon la loi NOTRe, les départements ne devraient pas avoir le droit d'intervenir dans les fonds régionaux. Cela montre les limites de la loi NOTRe. Nous demandons donc officiellement au gouvernement le rétablissement de la clause de compétence générale le temps de la crise sanitaire et de la post crise sociale que nous allons subir. Tous ceux qui peuvent aider doivent pouvoir le faire dans toutes les directions* ».

Lors de son audition devant la Commission des Lois le 29 avril, M. Sébastien Lecornu, a rappelé son opposition à une remise en cause de la Loi NOTRe, il a rappelé qu'en matière économique il existait des modalités qui permettent aux départements d'agir, par délégation de la région.

Pour le délégué général de Régions de France, l'intérêt de ces fonds est aussi de **sécuriser l'intervention économique des autres collectivités, en particulier des départements**. Il est, selon lui, tout à fait possible d'utiliser le levier économique dès lors qu'on **reste** dans le cadre des schémas régionaux.

Selon son analyse, il est peu probable que cela pose problème au regard du contrôle de légalité en raison de l'urgence de la situation, d'autant que si la loi NOTRe est assez restrictive, **la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 permet aux départements de soutenir une entreprise sinistrée dans une commune classée en état de catastrophe naturelle**. La crise sanitaire actuelle ne peut être assimilée à catastrophe naturelle mais les deux situations sont tout de même assez proches.

Il est probable que les mesures de confinement, si elles se prolongent, **conduisent les élus à demander de revoir la réglementation encadrant l'intervention économique des**

**collectivités locales.** On peut d'ailleurs rappeler que certains élus ont déjà demandé à avoir une plus grande marge de manœuvre économique et financière. M. Christophe Bouillon, président de l'**Association des petites villes de France (APVF)**, a ainsi écrit au Premier ministre le 26 mars, pour lui proposer que « *les communes désireuses, et en situation financière de le faire, puissent soutenir directement les entreprises locales et que ces aides soient considérées comptablement comme des subventions d'investissement* ». Allant dans le même sens, l'association des Départements de France préconise une évolution des règles relative aux aides aux entreprises.

Au-delà des mesures prises en matière de commande publique, les départements entendent apporter tout leur soutien aux entreprises locales en cette période de crise et dans la perspective d'une sortie du confinement. Le Président du conseil départemental des Ardennes a sollicité en ce sens le chef du gouvernement pour **rétablir**, le plus rapidement possible et au moins jusqu'à la fin de la crise, **la faculté donnée aux Conseils départementaux d'accorder des aides économiques directes aux PMI-PME et artisans du territoire**. Il s'agit là d'une demande relayée par l'ADF au même titre que le **rétablissement de la clause générale de compétences**.

Pour M. Franck Claeys, directeur économie et finances locales de **France Urbaine**, il faut faire attention de ne pas converger vers un instrument unique. Selon lui, les moyens des métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes seront plus efficaces pour lutter contre les trous dans la raquette plutôt que noyés avec l'argent de l'État et des régions. Les régions s'occupent des aides directes. Le bloc communal met en place des reports ou abandons de loyers ciblés sur les entreprises au plus proche du terrain mais aussi de taxe de séjour. Il permet aussi des reports de factures d'eau et assainissement quand cette compétence est gérée en régie publique.<sup>1</sup>

Du côté des intercommunalités, la réflexion est en cours pour savoir si les EPCI apportent leurs concours au Fonds de solidarité ou aux volets territorialisés régionaux ou s'il est préférable qu'elles gardent leurs moyens financiers pour des actions plus ciblées.

Le Président de la CA *Lisieux Normandie*, M. François Aubey, a par exemple décidé de jouer sur les trois niveaux : le fonds de solidarité, le fonds régional « *Impulsion Relance Normandie* » qui cible les entreprises normandes de 0 à 2 salariés, et un fonds de la structure associative « *Initiative Calvados* » cofinancée par l'agglomération. Il souligne toutefois que ce n'est pas assez lisible et réactif et il préconise que « *les EPCI puissent venir directement en aide aux entreprises en cash sous la forme de prêts ou d'aides directes* ». <sup>2</sup>

### **Une implication directe des Collectivités Territoriales dans des activités de production ?**

Les plans d'urgence annoncés par les régions et les autres collectivités territoriales portent sur des montants considérables. Ces différentes mesures de soutien à l'économie ne pourront pas être de niveau comparable dans toutes les régions car leurs capacités financières sont inégales.

---

(1) Article de la Gazette des communes du 21 avril 2020.

(2) Ibid.

À moyen terme, lorsque seront envisagées les mesures de relance de l'activité se posera sans doute la question du degré d'implication directe des collectivités territoriales dans l'implantation d'activités productives.

Comment les Collectivités pourront-elles contribuer à relocaliser en France certaines activités sans prendre des risques financiers trop important ? On peut d'ores et déjà citer l'exemple du projet de relance de l'usine de fabrication de masques de protection à Plaintel en Bretagne. M. Loïg Chesnais-Girard, Président de la Région Bretagne, et M. Alain Cadec, Président des Côtes d'Armor, ont ainsi publié un communiqué soulignant qu'il fallait étudier de manière très rigoureuse la viabilité économique du projet au-delà de la crise et ils ont estimé que l'Union Européenne et/ou l'État devraient s'engager dans des commandes stratégiques de long terme pour permettre la rentabilité de la production.

#### **D. LES COMMUNES, PREMIERS ACTEURS DE LA SOLIDARITÉ DE PROXIMITÉ**

La gravité de la crise sanitaire a conduit les collectivités à limiter au maximum les lieux d'accueil au public, des **dispositions spécifiques ont toutefois été trouvées pour permettre de poursuivre l'accompagnement social des personnes en situation de précarité**. Le travail social a dû se réorganiser pour parvenir à maintenir des liens étroits avec les personnes vulnérables alors que les lieux d'accueil étaient totalement fermés ou ne recevaient que sur rendez -vous pour traiter de dossiers urgents de violences familiales ou d'accès aux soins.

Les centres communaux d'action sociale (CCAS) ont organisé des plans de continuité particuliers pour coordonner l'action des travailleurs sociaux ou des personnels communaux volontaires avec le réseau des associations qui interviennent habituellement dans le champ de l'aide alimentaire ou de l'accompagnement social. Ce **partenariat entre CCAS et associations caritatives existe de longue date mais il s'est déroulé dans des conditions délicates** car de nombreuses associations ont dû fermer leurs permanences ou réduire leurs maraudes, leurs personnels ou volontaires ne disposant pas suffisamment d'équipement de protection ou étaient dans l'impossibilité de poursuivre leur action.

La Fédération des CCAS (Uncass) et l'AMF ont recensé les initiatives qui ont été prises par les collectivités pour la solidarité vis-à-vis des plus précaires. Les professionnels de l'action sociale ont pu trouver sur le site de l'Uncass des fiches thématiques pour organiser en temps de crise sanitaire des nouvelles formes d'assistance pour les sans domicile fixe ou les personnes âgées isolées. La consultation du site de l'Uncass qui recense les initiatives prises pour adapter ces services sociaux permet de dégager quelques points saillants communs à de nombreuses communes :

- **mise à disposition d'équipements municipaux pouvant servir de lieux d'accueil** en collaboration avec les principaux acteurs de l'urgence sociale pour héberger ou permettre la restauration de personnes en grande précarité ;

- **maintien de l'assistance aux plus démunis** : les agents du CCAS délivrent les aides d'urgence aux plus démunis avec des procédures simplifiées, maintiennent la distribution du courrier aux domiciliés, gèrent les situations sociales complexes et continuent à attribuer des secours d'urgence sous forme de chèques d'accompagnement personnalisé (CAP), réservés à l'achat de produits alimentaires ;

- appels téléphoniques réguliers pour garder le contact avec les personnes déjà suivies ;

- développement de maraudes pour parvenir à toucher les SDF et distribution de colis alimentaires que les travailleurs sociaux sont en mesure de livrer à des personnes en difficulté et ne pouvant sortir de chez elles. Le travail social ne pouvant se faire par l'accueil physique, des équipes mobiles ont été constituées pour aller à la rencontre des personnes isolées ou vulnérables ;

- maintien des services essentiels proposés aux personnes âgées: portage de repas, soins infirmiers à domicile et sous forme réduite les services d'aide-ménagère ;

- attention particulière à la **problématique des violences intrafamiliales** avec mise à disposition d'hébergements d'urgence pour mettre à l'abri des femmes et leurs enfants en danger. Large diffusion de messages de prévention et réalisation des vidéos de prévention en plusieurs langues ;

- difficultés particulières à **trouver les bons moyens de communication avec les populations vulnérables** qui n'ont pas accès à internet et qui ont souvent un accès réduit à la téléphonie mobile. Certains CCAS se sont mis en relation avec les associations de leur ville et les bailleurs sociaux pour qu'ils leur signalent les situations qui leur semblaient critiques. D'autres, ont lancé des plateformes d'appel au volontariat et ont pu **mobiliser de nouveaux types de bénévoles** notamment chez de jeunes actifs qui étaient à ce moment-là disponibles du fait de la réduction des activités économiques ;

- recherche de coopération avec les services d'action sociale des départements pour permettre de pallier la fermeture de multiples établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées avec le souci d'apporter aux familles une continuité de l'accompagnement médico-social.

Pour la réorganisation de la solidarité de proximité, les communes ont connu des difficultés de degré variable mais qui ont été importantes surtout au début du confinement car de nombreux acteurs associatifs avaient suspendu leurs activités de terrain. Pour l'avenir, les communes vont devoir conforter financièrement ces associations mais pourront tirer un grand bénéfice des expériences innovantes menées durant la crise sanitaire. Des formes intéressantes de mutualisation de moyens et de coopération entre intervenants sociaux relevant d'institutions diverses devraient être pérennisées.

## **E. SI LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET L'ÉDUCATION NATIONALE SE SONT ADAPTÉES RAPIDEMENT AUX CONSÉQUENCES DE LA FERMETURE DES CLASSES, LA DÉCISION DE ROUVRIRE À COMPTER DU 11 MAI A DEMANDÉ D'AVANTAGE D'AMÉNAGEMENTS**

### **1. Suite à la fermeture des établissements scolaires, les collectivités territoriales ont montré leur capacité à appliquer efficacement les modalités du plan de confinement**

Dans le cadre des mesures visant à limiter la diffusion du coronavirus, les autorités publiques ont décidé la fermeture temporaire des crèches et des établissements scolaires. Pour pallier les effets de cette fermeture, les collectivités territoriales se sont trouvées en première ligne pour coordonner l'accueil des enfants pour les personnes indispensables à la gestion de la crise **(a)** et assurer une continuité pédagogique **(b)**.

### ***a. Les collectivités ont adapté les modalités d'accueil des enfants en fonction des besoins de la population***

Pour permettre aux hôpitaux de continuer à accueillir et à soigner les malades du Covid-19, un service minimum a été mis en place par l'éducation nationale en lien avec le maire ou le Président de l'intercommunalité (école maternelle et élémentaire), le président du conseil départemental (collège) et le président du conseil régional (lycées). Ce service d'accueil a principalement concerné les enfants âgés de moins de 16 ans des personnels indispensables à la gestion de la crise.

Pour répondre à cette demande de service minimum, les collectivités territoriales se sont organisées efficacement bien que différemment, en réponse aux directives des préfets qui ont organisé les solutions d'accueil prioritaire dans leur ressort territorial. Les dispositifs mis en œuvre ont tous fonctionné **sur la base du volontariat des personnels de l'Éducation nationale**. Les communes et intercommunalités compétentes ont étendu le plus souvent possible cet accueil sur le temps périscolaire et extrascolaire, selon les besoins identifiés et les moyens disponibles localement. Dans certaines communes, des accueils ont également été organisés le week-end pour répondre à l'investissement des personnels soignants. Selon les besoins et leurs moyens, **certaines collectivités ont également étendu ce service d'accueil minimum aux enfants des agents assurant la sécurité publique**. Il convient de souligner que le nombre d'enfants accueilli a été relativement faible au regard des moyens considérables mis en place.

Les collectivités territoriales ont également su globalement mobiliser leurs agents pour assister les enseignants dans les écoles maternelles et dans tous les établissements scolaires pour le nettoyage des locaux, l'accueil périscolaire ou la restauration si ces deux services étaient mis en œuvre.

### ***b. L'élaboration d'un service de continuité pédagogique***

Suite à l'annonce de la fermeture des établissements scolaires, un dispositif de continuité pédagogique dans les écoles, collèges et lycées a été déployé. Les **espaces numériques de travail (ENT)**, mis à disposition dans le cadre d'une compétence partagée entre les collectivités territoriales et l'État, sont arrivés en tête des moyens institutionnels utilisés par les enseignants pour assurer la continuité pédagogique.<sup>1</sup>

Dans un premier temps soumis à une forte pression et à des cas de lenteurs ou d'arrêt de service temporaires, les collectivités territoriales - sensibilisées à la nécessité de travailler avec leurs prestataires – ont assuré un fonctionnement opérationnel pour toute la suite du confinement. À titre d'exemple, en région Centre-Val-de-Loire, le conseil régional a mobilisé dans des délais contraints tous ses moyens afin de multiplier par dix la capacité des serveurs de l'ENT. Dans les Hauts-de-Seine, la bande passante d'accès à l'ENT a été doublée.

Bien que la situation ait été rapidement rétablie, les difficultés rencontrées en début de confinement appellent à étudier les possibilités pour que **les collectivités renforcent durablement les serveurs des ENT**.

Au-delà des interfaces numériques, des solutions propres à chaque établissement scolaire et territoires ont été mises en place.

---

(1) Dans une [enquête menée du 21 au 23 mars 2020](#) auprès de 1 330 enseignants du primaire et du secondaire, l'association SynLab, qui apporte son soutien aux enseignants et chefs d'établissement, révèle que 44 % des répondants utilisent des ENT pour organiser et proposer du travail à leurs élèves. Viennent ensuite les réseaux sociaux (40 %) et le dispositif du Cned (Centre national d'enseignement à distance) Ma classe à la maison (13%).

Certaines collectivités ont proposé un service de **livraison des cours en version papier à domicile pour les familles n'ayant aucune solution numérique**. Un accord avait par ailleurs été conclu avec La Poste pour assurer l'impression et l'envoi de documents au domicile des élèves puis leur retour grâce à une enveloppe T. Certaines collectivités ont également mis leurs services de reprographie au service de la continuité pédagogique pour aider les établissements scolaires qui se sont retrouvés saturés par la situation.

**Le recours quasi-total aux outils numériques mis à disposition des collectivités pour assurer la continuité pédagogique a toutefois mis en avant des disparités territoriales en la matière.** Si certains niveaux de collectivités avaient largement investi en amont pour équiper leurs établissements et améliorer les réseaux numériques, des inégalités ont été constatées selon les territoires et leurs spécificités géographiques. Des inégalités territoriales sont aussi apparues entre établissements scolaires, voire au sein d'une même structure. L'utilisation du numérique n'a pas été la même selon le degré de compétence de l'enseignant en matière de numérique. Le manque de formation des enseignants aux ENT a accentué ces différences.

## **2. La décision de rouvrir les écoles et les établissements scolaires à compter du 11 mai a entraîné de nombreuses adaptations pour les collectivités territoriales**

### ***a. Le choix d'une réouverture progressive des classes***

Le Gouvernement a assumé le choix d'une réouverture progressive des classes dans un souci à la fois social et pédagogique. Les risques de décrochage, le défaut d'équipement informatique de certaines familles, le coût supplémentaire en matière de restauration par rapport à la cantine scolaire, tous ces motifs militaient pour ce retour en classe.

Le retour des élèves en classe n'était généralement pas envisagé dans des délais si courts par les collectivités locales, notamment celles davantage touchées par l'épidémie. Par ailleurs, le choix fait par d'autres pays européens comme le Portugal, l'Italie ou Malte de ne rouvrir qu'à la rentrée prochaine rassurait certaines collectivités quant au temps dont elles disposaient pour préparer la rentrée.

La présentation des modalités de retour en classe par le ministre de l'Éducation nationale, M. Jean-Michel Blanquer, mardi 21 avril à l'Assemblée nationale, a laissé une grande marge de manœuvre aux établissements et aux collectivités. Ce premier scénario de travail prévoyait que chaque jeune devrait être en télé-enseignement, en classe, ou en étude ou dans des activités périscolaires, ce qui nécessite l'implication des communes.

### ***b. La nécessité d'un protocole sanitaire***

Les collectivités territoriales et les élus locaux attendaient du ministère de l'Éducation nationale et des rectorats, un cadre national et un protocole sanitaire permettant la réouverture des établissements scolaires le 11 mai.

Les protocoles sanitaires des écoles, collèges et lycées ont été publiés le samedi 3 mai.

Les élus ont procédé au recensement des moyens humains et des matériels disponibles au niveau local avant d'envisager la réouverture des établissements. Outre la problématique des enseignants en situation de vulnérabilité, plusieurs communes avaient fait le choix de redéployer leurs agents affectés habituellement dans les établissements scolaires dans certaines structures médico-sociales.

Les élus ont également dû conduire une réflexion s’agissant des temps entourant les **moments pédagogiques qui relèvent de la compétence des collectivités**. Ils ont dû s’interroger quant au fait de savoir qui entre l’État, les collectivités territoriales, voire les parents d’élèves, avait la charge d’acheter quoi (masques, gel hydroalcoolique) et pour qui (personnel de l’éducation nationale, agents de collectivités locales, intervenants du temps périscolaires).

Enfin, des directeurs d’établissements et certains exécutifs locaux ont manifesté des **interrogations quant au caractère facultatif du retour à l’école pour les enfants**. Il s’agit de savoir comment anticiper le nombre d’enfants en classe chaque jour et limiter leur nombre, prévoir le nombre de repas quotidiens à servir pour déjeuner sachant que les commandes se font généralement la veille pour le lendemain, ou encore assurer un enseignement hybride distanciel /présentiel pour les enfants qui resteront à domicile.

### **3. Face au risque sanitaire, la diversité des modalités de retour en classe proposées par les collectivités est la règle**

#### ***a. La réticence de certains élus à rouvrir les écoles face au risque sanitaire***

Face à la complexité de la réouverture des classes dans les écoles maternelles et élémentaires, les modalités d’accueil proposées par les communes sont très diverses. Les propositions faites aux parents d’élèves sont variables d’une commune à l’autre et les précautions à prendre pour accueillir de nouveau les enfants demandent des moyens matériels et humains dont ne disposent pas toutes les communes.

Il convient à ce stade de bien préciser que si les maires ont été fortement impliqués sur la question de rouvrir ou non les écoles, les directeurs d’établissement sont seuls compétents pour prendre une telle décision.

Les exigences du protocole sanitaire ont suscité l’inquiétude de certains élus locaux quant à l’engagement de leur responsabilité pénale en cas d’ouverture des établissements scolaires.

#### ***b. Des modalités d’ouverture nécessairement différenciées***

La définition d’un protocole sanitaire national ne fait pas obstacle à son adaptation à la diversité des situations propres à chaque établissement scolaire et aux moyens de chaque commune.

Les dates d’ouverture des écoles ne sont ainsi pas les mêmes en fonction des territoires, certains élus et directeurs d’établissement ayant préféré prendre plus de temps pour préparer l’accueil des enfants.

La mise en œuvre de ces mesures s’est naturellement accompagnée de coûts supplémentaires pour les collectivités territoriales (extension des horaires d’ouverture de la restauration scolaire, doublement du nombre de bus scolaire dans l’hypothèse assez rare ou plus de 50 % des élèves ont repris (CDC), heures supplémentaires pour les agents d’entretien, matériel de désinfection). Des élus locaux se sont par exemple interrogés sur le montant des financements de la CNAF (PSU pour les crèches, prestation de service ALSH) du fait des effectifs réduits d’enfants accueillis pendant la période de confinement, mais également après le 11 mai.

## F. PENDANT LA PÉRIODE DE CONFINEMENT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT TENTÉ DE PALLIER LES EFFETS DUPLIQUÉS DE LA FRACTURE NUMÉRIQUE

L'accès de tous les Français à Internet est devenu, du fait de la période de confinement, crucial, tant au niveau des *réseaux* pour les populations qui ne sont pas raccordées au haut-débit ou situées en zone blanche, que dans les *usages* pour les citoyens ne disposant pas des compétences ou du matériel suffisant pour se connecter.

Le développement du numérique est un enjeu social et écologique sur lequel nous devons miser. La crise a mis en exergue les atouts du numérique : des sujets qui avançaient péniblement se sont débloqués, par exemple la numérisation du système de santé qui, si elle n'est pas encore opérationnelle, n'en est pas moins amorcée. Il en va de même pour les questions de continuité pédagogique ou continuité des services publics : la crise a développé les usages. La technologie doit être pensée comme un atout majeur pour recréer des politiques publiques fortes et alternatives pour les territoires

Pendant la période de confinement, les collectivités territoriales ont tenté de pallier les effets de la fracture numérique sur leur propre fonctionnement (1) mais également sur le quotidien des populations de leur territoire (2). Nombreuses d'entre elles s'inquiètent toutefois du ralentissement des opérations de déploiement de la couverture numérique et mobile pendant le confinement et de son impact (3).

### 1. La période de confinement a développé l'usage du numérique dans le fonctionnement des collectivités territoriales

#### *a. La complexité de recourir au télétravail pour certaines collectivités*

Le recours au télétravail est devenu, du fait du confinement, commun à l'ensemble des collectivités territoriales. Face à cette situation, certaines collectivités, notamment les plus grandes, étaient mieux préparées que d'autres. Le passage au télétravail s'est avéré plus compliqué dans de nombreuses collectivités dont les services ont rencontré des problèmes de matériel, de sécurité, mais également de connexion des agents.

La mise en place du télétravail a été parfois initiée « à distance » avec des agents déjà confinés et ne disposant souvent que de matériel personnel. Certains agents ne disposaient pas de matériel informatique personnel ou mis à disposition par la collectivité, voire d'une connexion internet insuffisante, se sont donc retrouvés dans l'incapacité d'assurer leur mission.

Le basculement en télétravail de nombreux agents a également confronté les collectivités territoriales à l'enjeu de la **sécurisation informatique des connexions à distance**. Non formés, de nombreux agents ne maîtrisaient pas les mesures de sécurité à mettre en place pour protéger de manière satisfaisante le système d'information de leur collectivité. En outre, une **intensification des activités cybercriminelles** à destination des services publics a été constatée pendant cette période de confinement.



### ***b. Le numérique a permis d'assurer la continuité du service public***

Pour assurer la continuité du travail des exécutifs locaux, l'ordonnance n° 2020-391 a été adoptée le 1<sup>er</sup> avril 2020 en Conseil des ministres. Elle vise à « assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 ». L'ordonnance ouvre la possibilité pour les collectivités territoriales d'utiliser tous les moyens de téléconférence pour l'organisation des séances nécessaires à la vie démocratique pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire.

Toutefois, bien que le ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités locales ait recensé plusieurs outils à disposition des élus locaux, leur utilisation s'est avérée complexe, voire impossible pour les communes situées en zone blanche et dont l'accès au numérique demeure insuffisant, ou pour celles dont les élus ne disposent pas du matériel ou des compétences adéquates.

En dehors des temps propres à la vie démocratique locale, la fracture numérique a d'autant plus impacté le suivi quotidien par les maires des directives préfectorales et ministérielles, pourtant plus nécessaire pendant la crise sanitaire.

## **2. Face au risque d'isolement des populations confrontées à la fracture numérique, les collectivités territoriales ont fait preuve d'initiative**

### ***a. La période du confinement a grandement souligné la nécessité de développer l'accès au numérique***

**Pendant le confinement, la population concernée par la fracture numérique s'est trouvée isolée.** Les élèves, ne disposant pas du matériel adéquat ou résidant dans des zones mal connectées, ont éprouvé des difficultés pour suivre les cours à distance. D'une manière plus générale, **les habitants des territoires les moins bien connectés ont éprouvé des difficultés à télétravailler, à s'informer, à rester en contact avec leurs proches, voire à effectuer une consultation médicale à distance.**

Cette situation a confirmé que l'accès à internet, plus qu'un service, devait être un véritable droit et que la résorption de la fracture numérique est une priorité.

### ***b. La mise en œuvre de solutions par les collectivités pour accompagner les personnes éloignées du numérique***

Pour faire face aux problématiques d'usage, les collectivités territoriales ont fait preuve d'initiative pour garder un lien avec la population de leur territoire et faciliter leur quotidien pendant la période de confinement.

Afin d'assurer la continuité pédagogique des élèves et étudiants ne disposant pas du matériel informatique adéquat, plusieurs collectivités territoriales ont procédé spontanément à des prêts. **Des élèves ont ainsi été autorisés à emporter chez eux des tablettes numériques ou des ordinateurs portables normalement destinés à rester dans les établissements.** Plusieurs **appels aux dons** ont également été lancés par les services déconcentrés de l'État pour inciter les entreprises, les particuliers et les collectivités à donner leur matériel non utilisé pour les familles les plus modeste. En parallèle, le lancement d'un plan de 15 millions d'euros par le gouvernement pour renforcer la continuité éducative doit permettre la distribution de tablettes numériques et de clés 4G aux élèves de tous niveaux scolaires, présents dans les quartiers prioritaires.

Au-delà de la continuité pédagogique, le risque d'isolement des **personnes touchées par l'illectronisme** s'est trouvé d'autant plus problématique que les services territoriaux d'accompagnement auxquels ces personnes ont habituellement recours pour leurs démarches (délégués du Défenseur des droits, écrivains publics, centres communaux d'action sociale) n'ont plus réalisé de permanences physiques.

Outre les services de médiation numérique proposés au niveau national, les collectivités territoriales ont mise en œuvre spontanément des politiques de lutte contre l'exclusion de ce type de public grâce à la prise de contact téléphonique, la mise en place de plateforme dédiée ou d'un numéro vert.

### **3. Les mesures de confinement ont ralenti le déploiement des réseaux dans les territoires**

Du fait des mesures de confinement, **certains chantiers de déploiement des réseaux ont été suspendus**. Ainsi, les programmes de déploiement portés par le Gouvernement, à savoir le *Plan Très Haut Débit* et le *New Deal Mobile* vont connaître du retard du fait du contexte sanitaire.

Outre plusieurs difficultés liées à la protection sanitaire des agents de chantier et à l'approvisionnement des entreprises en matériel, plusieurs chantiers se sont également vus bloqués en raison de la fermeture des services communaux en charge de délivrer ou de proroger les autorisations administratives nécessaires. Ainsi, en fonction des territoires, les travaux n'ont pas pu aller au même rythme selon l'importance de l'épidémie.

L'arrêt quasi-total des activités de déploiement pourrait, à l'issue de la période de confinement, entraîner d'importantes difficultés pour reprendre un rythme équivalent à celui d'avant la crise sanitaire malgré le besoin pressant des populations confrontées à la fracture numérique.

**Cette situation de blocage, en partie due à l'impossibilité temporaire des services administratifs locaux à assurer leur mission, appelle à une réflexion plus globale sur les moyens d'assouplir les formalités administratives en période de crise.**

## **II. UNE SITUATION FINANCIÈRE DIVERSEMENT IMPACTÉE EN ANNÉE N ET N+1 EN FONCTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES ET DES DÉPENSES INDUITES PAR LA PANDÉMIE**

Le net ralentissement de l'économie depuis le début de la mise en œuvre des mesures pour lutter contre la propagation du Covid-19, fermeture de tous les « lieux recevant du public non indispensables à la vie du pays » à compter du 15 mars et mesures de confinement à compter du 17 mars, ont entraîné une série de pertes de recettes immédiates ou différées pour les collectivités. Dans le même temps, de nouvelles dépenses visant au soutien des entreprises et à la protection de la population sont engagées par les collectivités en réponse aux risques liés à la pandémie.

Les collectivités territoriales sont diversement concernées par ces deux phénomènes, en fonction de leur panier de recettes et de leurs domaines de compétences, toutes sont néanmoins confrontées à une nouvelle équation financière qui peut remettre en cause des priorités antérieures en matière d'investissement notamment.

Selon que la reprise d'une activité économique normale interviendra à l'issue d'un, de deux ou de plusieurs mois, les conséquences financières pour les collectivités se feront ressentir avec plus ou moins d'intensité en 2020 ainsi qu'en 2021. Les prévisions d'évolution

du PIB sont de – 8 %, le déficit public est attendu à 9,1 % du PIB, tandis que la dette pourrait grimper à 115 % du PIB fin 2020, en revanche prévision d'inflation pour 2020 est de 0,5 %, principalement du fait de la chute du prix du pétrole. Dans son point de conjoncture du 26 mars 2020, l'INSEE estime que la consommation totale des ménages français est en baisse de 35 %.

**Il convient de relever que les dotations versées par l'État aux collectivités sous forme de PSR ou de dotations budgétaires ne sont pas affectées par la crise du coronavirus en 2020**

Ainsi, le ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales a-t-il rendu publiques, le 6 avril, les attributions individuelles de dotation globale de fonctionnement (DGF) à verser en 2020 par l'État aux communes, intercommunalités et départements. Ont également été publiées les premières attributions au titre de la dotation « élu local » (DPEL) qui devront être complétées à la suite de l'abondement de 8 millions d'euros prévu par l'article 2 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le respect du calendrier habituel de publication de la DGF et de la DPEL permet de donner aux élus locaux la visibilité qu'ils attendent sur les ressources attribuées par l'État.

Pour la troisième année consécutive, le Gouvernement a fait le choix de stabiliser l'enveloppe globale de DGF au niveau qui était le sien en 2017, à savoir 27 milliards d'euros. Par ailleurs, les dotations de soutien aux investissements des communes, des intercommunalités et des départements ont, elles aussi, été sanctuarisées à hauteur de 2 milliards d'euros, tandis que le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a vu ses crédits portés à 6 milliards d'euros pour accompagner les efforts d'investissement, même si la consommation de ces crédits ne sera sans doute pas optimale en raison de l'arrêt presque total du secteur du BTP pendant 2 mois. Ce choix de la stabilité, réitéré depuis le début du quinquennat, permet aux collectivités de disposer d'une visibilité sur leurs ressources financières particulièrement bienvenue en cette période. Au niveau individuel, 14 247 communes voient leur DGF baisser de plus de 1% dont 6 677 de plus de 5 % en raison notamment de l'augmentation des sommes consacrées à la péréquation et de l'augmentation de la DACOM, mais près de 13 000 communes voient leur DGF augmenter de plus de 1 %.

## **A. DES RECETTES FISCALES PRINCIPALEMENT EN BAISSÉ EN 2021 MAIS DES IMPACTS DÈS 2020 POUR LES DÉPARTEMENTS ET CERTAINES COMMUNES**

### **1. Les départements sont les plus fragiles et les plus immédiatement touchés**

Les départements perçoivent une part de TFPB (14,5 Mds€) qui sera remplacée par une fraction de TVA à compter de 2021, une part de CVAE fixée à 23,5 % du total (4,2 Mds€), les DMTO (13,3 Mds€), la taxe sur les conventions d'assurance (7 Mds€), la TICPE (6 Mds€) et la taxe d'aménagement (0,5 Md€).

**Pour l'année 2020**, les recettes de stock comme la TFPB ne devrait pas être impactées, la taxe sur les conventions d'assurance non plus puisque l'essentiel des contrats sont annuels, sous réserve de la généralisation des remises pratiquées sur les assurances automobiles.

Les **craintes le plus avérées portent sur les DMTO**, comme le souligne Michel Knopfler : « *Entre 2007 et 2009 la baisse avait représenté -28 % avant, il est vrai, un rebond en 2010. Ce chiffre sera très probablement dépassé, surtout au regard du point haut de 2019 (13 Md€ pour les départements et 2,5 Md€ pour les communes) non seulement parce que les agences immobilières sont en ce moment fermées et que leur personnel est souvent mis au chômage technique, mais aussi parce que les sorties de crise se caractérisent toujours par un accroissement des niveaux d'épargne de précaution, au détriment des investissements à moyen et long terme, sans parler de la baisse de valeur des biens occasionnée par l'appauvrissement des patrimoines.* »

Les **DMTO** devraient donc s'établir entre 9 et 11 milliards d'euros pour les départements en 2020. La répartition des transactions et de leurs montants sur le territoire sont très inégalitaires, il est probable que les baisses les plus importantes affecteront les départements les mieux dotés en DMTO, qui sont souvent aussi les plus riches.

Pour ce qui concerne la **TICPE**, ce transfert d'une part d'impôt de l'État correspond à la compensation de transferts de compétences (RSA notamment), son montant est donc garanti par le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, même si le montant global de la TICPE subira sans doute une baisse liée à celle, très importante, de la consommation de carburant.

Pour ce qui concerne la **CVAE**, qui est également concernée par la baisse de la TVA, le problème est différent en 2020 et en 2021. En 2020, ce n'est pas tant l'assiette qui est en cause que **le mécanisme de reversement aux collectivités par l'État**. En effet, les entreprises acquittent en mai le solde « n-1 » de CVAE, puis en juin et en septembre un acompte de CVAE à verser en « n ». Selon leur situation économique, de nombreuses entreprises pourraient être en difficulté pour verser ce dernier acompte.

Mais il existe surtout un risque de baisse importante de la CVAE versée aux collectivités en 2021. Cette CVAE correspondra en effet aux montants encaissés par l'État en 2020, soit le solde versé par les entreprises en 2019 et les deux acomptes versés en 2020, les 15 juin et 15 septembre, représentant chacun 50 % de la CVAE au regard de la valeur ajoutée de 2019. Les entreprises ont en effet la faculté, sous leur responsabilité, de réduire leurs acomptes si elles considèrent qu'elles connaîtront une chute de cette valeur en 2020 par rapport à 2019.

En 2020, l'effet ciseau entre la baisse des recettes de DMTO de l'ordre de 25 % en moyenne et la hausse des dépenses de fonctionnement (RSA, participation tarifs des EHPAD, soutien aux associations et aux entreprises) **menace directement le respect de la règle d'or** posée à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

**Pour l'année 2021**, les recettes de **CVAE** seront sans aucun doute impactées, les départements percevant 23,5 % de son produit et la baisse du chiffre d'affaire des entreprises pour l'année de calcul (n-1, soit 2022) étant conséquente.

Quant au montant de **TVA** qui sera versé à compter de 2021 pour compenser le transfert de la part de TFPB aux communes, le mode de calcul de son montant a été précisé par la LFI pour 2020 et il **prévoit un mécanisme de garantie de non-baisse de cette fraction par rapport à son niveau 2020** : si le produit de la TVA attribué pour une année donnée représente un montant inférieur au montant de 2020, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la TVA revenant à l'État.

La question se pose également du dispositif de péréquation afférent aux DMTO. L'article 255 de la LFI pour 2020 a en effet réformé les fonds de péréquation départementaux et mis en place le **fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux**

**perçus par les départements.** Là encore Michel Knopfler pointe un certain nombre de difficultés :

« Une baisse des droits de mutation en 2020 conduira l'an prochain :

- à un **allègement du prélèvement acquitté par les très gros contributeurs** – les seuls à bénéficier du plafonnement – tandis que la facture s'aggraverait pour les autres (augmentation des taux de prélèvement pour atteindre les montants cibles) ;
- à des **pertes de dotation pour les départements bénéficiaires des enveloppes n° 2 et n° 3** (ex-FDMTO et FSD), dont le montant n'est pas fixé ex ante (contrairement au FPIC et au FSRIF pour le bloc communal). »

Il ajoute que, « dans ces conditions, les 120 M€ mis en réserve par le Comité des Finances Locales seront très insuffisants pour amortir le choc et la péréquation départementale devra impérativement être revue une nouvelle fois à la prochaine loi de finances d'octobre 2020. » Il s'agit d'un point de vigilance dans la perspective du PLF pour 2021.

## 2. Les régions voient leurs marges de manœuvres se réduire principalement en 2021

Les régions perçoivent principalement (chiffres de 2019) une part de CVAE, fixée à 50 % du total (9,5 Mds€), de la TICPE (5,1 Mds€) et une fraction de TVA remplaçant la DGF (4,2 Mds€). Leurs autres recettes sont la taxe sur les certificats d'immatriculation (2,2 Mds€), la taxe d'apprentissage (1,6 Md€) et les IFR (0,6 Md€).

À compter de 2020, les régions ne perçoivent plus de taxe d'apprentissage, puisque la compétence a été transférée aux branches professionnelles, mais uniquement 138 M€ pour assurer le financement des dépenses de fonctionnement des CFA ainsi que 180 M€ pour financer les dépenses d'investissement des CFA.

Selon Régions de France, les pertes anticipées du produit de TVA en 2020 seraient comprises entre – 3 % et - 6,5 % par rapport au montant de TVA perçu en 2019, **soit une perte comprise entre – 129 M€ et – 276 M€**, la baisse ne pouvant être supérieure à ce dernier montant qui correspond à la dynamique de la fraction de TVA perçue par les Régions en 2018 et 2019. En effet, il est prévu un dispositif de garantie en cas de baisse du produit de la TVA, la **part versée aux régions ne pouvant pas être inférieure au montant de la DGF 2017, soit 3,934 milliards d'euros**. Régions de France souligne que « ce niveau de garantie apparaît désormais déconnecté des besoins et budgétisations des régions. En raison du système d'encaissement de la fraction de TVA, où l'État verse aux régions en mois M ce qu'il perçoit en M-1, l'effet sur les douzièmes de fiscalité versées aux Régions est quasi-immédiat et pourrait déjà se révéler problématique pour leur équilibre budgétaire. »

Une partie des recettes de TICPE va également enregistrer une baisse en raison du recul de la consommation de carburants liée au prolongement et au renforcement des mesures de confinement. En effet, la consommation de gazole et d'essence enregistre une baisse historique de – 70 % à – 85 % depuis le début du confinement. Le produit de TICPE affecté aux régions est composé de deux parts :

- Une première part est dédiée au financement des transferts de compétence est assortie d'un niveau plancher constitutionnellement garanti ;

- La deuxième part dite « Grenelle » est comptabilisée en recette d'investissement. Cette part est modulable et assise également sur la consommation. Du fait de la baisse de la consommation de carburants, les pertes pourraient, selon Régions de France, osciller entre – 4 % et – 15 %, correspondant à une **baisse comprise entre 23 M€ et 87 M€**. L'effet sera

quasi-immédiat avec un système d'encaissement mensuel correspondant aux recettes perçues par l'État en M-1. Il n'existe pas de mécanisme de garantie sur cette part.

Les recettes de la **taxe sur les certificats d'immatriculation**, en raison de la diminution du nombre d'immatriculations (sur le neuf et l'occasion), vont également enregistrer une baisse comprise entre - 4 % et - 15 %, correspondant à une baisse variant de 90 M€ à 336 M€ selon Régions de France. L'effet est quasi-instantané avec un système d'encaissement mensuel prenant en compte les recettes perçues par l'État en M-1.

**À compter de 2021**, la baisse de la CVAE, principale recette des régions, impactera les budgets 2021 et 2022 compte tenu des modalités de versement (acomptes N-1 ; solde N-2 + régularisations) et des possibilités pour les entreprises de modifier leurs acomptes en fonction de la situation économique. Les premières estimations de régions de France font état d'une baisse de son produit en 2021 entre - 20 % et - 40 %, soit une **diminution comprise entre 1,9 Md€ et 3,8 Mds€**. Il n'existe pas de dispositif de garantie. Ces projections nous paraissent toutefois excessives au regard des prévisions de baisse du PIB, elles doivent, en tout état de cause, être mesurées dans le temps.

Les régions se retrouvent ainsi **dépourvues de tout levier fiscal**, avec des ressources de CVAE, TVA et TICPE fortement corrélées à la conjoncture économique, tout en étant chefs de file en matière d'aide aux entreprises.

### 3. Au sein du bloc communal, les EPCI sont les plus impactés

Les communes perçoivent des ressources issues du foncier, une part importante de la taxe d'habitation (15,1 Mds€) jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité locale, de la TFPB (16,7 Mds€) et une part des DMTO (2,8 Mds€). L'essentiel de leurs ressources est donc préservé.

Les EPCI à FPU perçoivent les taxes économiques, soit 26,5 % de la CVAE (4,7 Mds€), la CFE (7,3 Mds€) et les IFR (0,6 Md€).

Les autres recettes du bloc communal sont la taxe de séjour (450 M€), la TEOM (7 Mds€), le versement mobilité (6,7 Mds€) et la TASCOT (0,9 Md€).

En 2020, des baisses de recettes pourraient concerner les DMTO (de -15 à - 30 % selon les estimations), la taxe de séjour qui est inégalement répartie (15 % pour la ville de Paris) et la CFE.

Selon Michel Knopfler, la CFE est partiellement menacé au travers de la cotisation minimum de CFE (prévue par l'article 1647 D du CGI) qui représente autour de 15 % du produit de cet impôt, puisque *« les barèmes sont fixés en fonction de seuils de chiffre d'affaires et que beaucoup d'entreprises vont glisser dans une strate inférieure de volume d'activité, conduisant à une baisse de la cotisation minimum qui leur sera applicable en 2021. »*

La CFE est toutefois une ressource relativement préservée car les principaux contributeurs ont comme base d'imposition la valeur locative foncière, qui ne varie pas avec la conjoncture économique.

Seuls les contribuables assujettis à la cotisation minimum de CFE pourront changer de tranche, en cas de baisse de chiffre d'affaires. Cela concernera les entreprises qui réussiront à passer le tunnel de la crise et avec un effet différé (en 2022) car c'est le chiffre d'affaire de l'année N-2 qui est pris en compte pour ces redevables en vertu de l'article 1467 A du CGI qui dispose que *« la période de référence retenue pour déterminer les bases de cotisation foncière des entreprises est l'avant-dernière année précédant celle de l'imposition »*.

Les contribuables assujettis à un montant forfaitaire de CFE sont nombreux (leur proportion moyenne se situe autour de 2/3 des redevables à la CFE) mais représentent moins de 20 % du produit global.

#### 4. L'impact pour les autorités organisatrices de la mobilité

Pour contribuer au financement de leurs budgets, les Autorités Organisatrices de la Mobilité (AOM) ont la possibilité de lever une recette fiscale dédiée : le versement mobilité (ex versement transport). Celui-ci peut, selon les territoires, représenter une part importante des recettes de fonctionnement des budgets des AOM. Ce versement est un impôt payé par toutes les entreprises de onze salariés et plus qui se trouvent dans le ressort d'une autorité organisatrice de la mobilité. D'un montant qui peut aller de 0,55 % à 2 % de la masse salariale (voire plus en Île-de-France), ce versement mobilité (VM) représente une part très importante des recettes des autorités organisatrices : pour les deux tiers d'entre elles, le produit du VM représente plus de la moitié de leurs recettes réelles de fonctionnement.

En année normale, le produit du VM **représente entre 8 et 9 milliards d'euros**, faisant de cette taxe une composante essentielle du financement des transports collectifs.

Or, cette recette va être touchée par les effets de la crise sanitaire actuelle et notamment par les mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises contenues dans la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Plusieurs facteurs viendront rapidement peser sur le versement mobilité :

- En premier lieu, les dispositifs d'urgence mis en œuvre permettent aux entreprises de suspendre et reporter le paiement, en tout ou partie, des cotisations salariales et patronales (le versement mobilité en faisant partie). Cette mesure devrait rapidement engendrer une baisse des rentrées fiscales pour les AOM.
- Par ailleurs, le dispositif d'activité partielle a été élargi et concerne toutes les entreprises dont l'activité est réduite du fait de l'épidémie de COVID-19. Le 4 avril, le ministre du travail indiquait que 5 millions de salariés bénéficiaient de ce dispositif, soit le quart des salariés français. Or, l'URSSAF indique **que l'indemnité d'activité partielle versée au salarié est un revenu de remplacement qui n'est pas assujetti aux cotisations et contributions de Sécurité sociale**. Ainsi, selon toute vraisemblance, la généralisation du recours au chômage partiel pourrait entraîner un manque à gagner potentiellement important pour les AOM.
- Enfin, sur le plan économique, le contexte économique actuel pourrait entraîner une contraction de la masse salariale dans certains secteurs par rapport à l'année dernière.

Pour chaque AOM, l'ampleur de ces effets dépendra de la durée de la crise sanitaire mais dépendra également de **la structure de l'assiette du versement mobilité sur son territoire**. Les territoires au sein desquels le secteur public est important et dans lesquels les secteurs les plus touchés par la crise sont moins importants résisteront mieux en 2020.

Cette situation a conduit, en fin de semaine dernière, les présidents de plusieurs associations d'élus à adresser un courrier au Premier ministre pour l'alerter. L'AMF, l'AdCF, France Urbaine, Régions de France et le Gart (Groupement des autorités responsables du transport) estiment que le manque à gagner, à la fois sur les recettes (billettique) et sur le VM, va « *lourdement impacter* » les autorités organisatrices, au point de « *faire peser un risque lourd sur la continuité du service* ».

## B. DES DÉPENSES EN HAUSSE DÈS 2020

Comme nous l'avons vu lors des développements consacrés aux différents fonds de soutien, à l'achat de matériels de protection et aux dépenses sociales, les différents échelons de collectivités ont été conduites à augmenter leurs dépenses pour faire face aux conséquences du Covid-19.

Ainsi **les régions** se sont engagées à participer pour un montant de 500 millions d'euros à ce Fonds de solidarité. À titre d'exemple, la Région Bretagne a annoncé une participation de 10,5 millions d'euros, celle de la Région Nouvelle Aquitaine sera de 20 millions d'euros.

Les régions ont obtenu du Gouvernement de pouvoir comptabiliser en investissement leur contribution de 500 millions d'euros à ce fonds. Ce qui leur permettra notamment de recourir à l'emprunt.

De nombreuses régions ont également mis en place des fonds locaux en association avec les départements et les EPCI. La première à s'être lancée est la Région Grand Est avec le fonds « Résistance » doté de 44 millions d'euros dont 11 millions d'euros apportés par la région, les 10 Conseils Départementaux et les 149 EPCI du Grand Est y contribuent à hauteur de 2 euros par habitant.

D'autres initiatives sont également mises en œuvre par les régions, volet de solidarité territoriale associant les EPCI avec une participation régionale de 75 % et de 25 % pour les EPCI, idée de créer un fonds d'urgence pour les professionnels du tourisme.

La mise en œuvre de la reprise des écoles va également générer des coûts supplémentaires pour les régions en matière de transport scolaire.

En ce qui concerne **les départements**, la hausse des dépenses de fonctionnement (RSA, participation tarifs des EHPAD, soutien aux associations et aux entreprises) menace directement le respect de la règle d'or posée à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. La section de fonctionnement doit d'abord être votée en équilibre ou en excédent, et ce après imputation des dotations pour amortissements. Il est probable que cette composante de la règle d'or ne puisse pas être respectée par certains départements en 2020 et qu'ils encourent l'intervention des cours régionales des comptes, la question de la mise entre parenthèse de cette règle est assurément posée.

Les **communes** ont également dû procéder à des achats de masques pour leurs administrés, ainsi qu'à des prestations sociales en direction des personnes défavorisées. Là aussi, la réouverture des écoles sera génératrice de coûts supplémentaires en raison de l'extension des horaires d'ouverture de la restauration scolaire, des heures supplémentaires pour les agents d'entretien et de l'acquisition de matériel de désinfection.

Lors de son audition par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, le ministre en charge des collectivités territoriales, M. Sébastien Lecornu, a indiqué que, s'il existe des charges insidieuses pour les collectivités en cette période, « *il ne faut pas oublier les non-charges insidieuses, c'est-à-dire les dépenses qui ne sont plus réalisées actuellement – dans le domaine de l'événementiel, par exemple.* » On pourrait y ajouter des frais de chauffage, de transport et les frais généraux.

Répondant aux demandes des collectivités de voir prises en charge par l'État tout ou partie des dépenses engagées par les collectivités pour l'acquisition de masques grand public, le Premier ministre avait indiqué le 28 avril à l'Assemblée nationale, que l'État prendrait à sa charge 50 % du coût d'achat « *à compter de ce jour* ». Par la suite, le curseur a été déplacé au



13 avril. Le choix de cette date a suscité des critiques car 65 millions de masques à usage unique ou lavables ont été commandés par les différentes régions entre le 20 et le 27 mars, pour s'adapter au besoin à ce moment. Pour autant, les collectivités ayant passé commande à compter du 13 avril ne sont pas assurées de recevoir une compensation de l'État correspondant aux 50 % de leur facture réelle, en raison du prix de référence qui sera retenu. Selon la « Gazette des communes », le projet sur lequel travaille le ministère des Collectivités devrait retenir le prix d'achat réel limité à 0,84 €TTC pour les masques jetables, 2 €TTC pour les modèles lavables, et jusqu'à 2,50 €TTC en outre-mer. <sup>1</sup>

Certains souhaiteraient aller plus loin et qu'une partie au moins des **dépenses liées à la crise puisse être passée en investissement** pour ne pas grever les dépenses de fonctionnement comme c'est le cas pour la participation des régions au fonds national de solidarité. Sur ce point, le gouvernement a clairement répondu qu'il ne l'envisageait pas. Plusieurs scénarios, toutefois, sont à l'étude, parmi lesquels celui d'isoler ces dépenses, pour chaque collectivité, dans un budget annexe « spécial Covid ». Une réponse préventive avait d'ailleurs été apportée par le Gouvernement en matière de contractualisation financière. Il convient, en outre, de relever que la crise a engendré des non-dépenses dans un certain nombre de domaines : pas de festivités, pas de cantine, baisse des frais généraux des services publics fermés pendant deux mois.

### C. LA SUSPENSION DE LA CONTRACTUALISATION

La participation des finances locales au redressement des finances publiques nationales <sup>2</sup> s'est traduite, via la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) répartie par niveau de collectivités, par une diminution de 11 Mds€ en base de la DGF sur la période 2014-2017.

Cette méthode, unanimement critiquée par les associations d'élus, présentait l'avantage d'être efficace puisqu'elle diminue les recettes réelles de fonctionnement (RRF) des collectivités et les contraint ainsi mécaniquement à diminuer leurs dépenses. Elle était surtout brutale et injuste puisque la ponction portait sur un pourcentage uniforme des RRF, sans aucune forme de péréquation.

Le Gouvernement mis en place à la suite des élections de 2017 a choisi de ne pas reconduire la CRFP, que le Président Hollande avait déjà diminuée de moitié pour le bloc communal en 2017, et de poursuivre l'effort de maîtrise des dépenses publiques avec un mécanisme beaucoup plus ciblé et modulable. Il s'agit de la contractualisation financière avec l'État, également connue sous l'appellation « **contrats de Cahors** », puisque ce dispositif fut décidé à l'occasion de la deuxième Conférence nationale des territoires (CNT), délocalisée à Cahors.

#### **La contractualisation financière à l'épreuve de la crise sanitaire du Covid-19**

Lors de l'examen en séance au Sénat du projet de loi d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, le Gouvernement a déposé un amendement visant à **neutraliser, pour l'année 2020**, l'application des V et VI de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui **concernent le calcul des dépenses de fonctionnement des collectivités, leur comparaison avec l'objectif d'évolution et les reprises financières en cas de dépassement de cet objectif**.

(1) « Achat de masques : comment l'État va alléger la note des collectivités », publié le 6 mai 2020.

(2) Article 9 de la loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

L'exposé des motifs de l'amendement indique que la situation exceptionnelle du début de l'année 2020 aura des conséquences financières pour l'ensemble des administrations publiques et qu'il est important que l'ensemble des acteurs publics soient pleinement en mesure d'engager les moyens pour faire face à la crise sanitaire actuelle, tant pour lutter contre ses effets directs que pour soutenir l'activité dans un contexte de baisse prévisible d'environ 1 % du produit intérieur brut par rapport aux prévisions initiales. Cette mesure, adaptée aux circonstances exceptionnelles actuelles, doit permettre aux collectivités de jouer pleinement leur rôle dans la lutte contre les effets néfastes de l'épidémie de coronavirus pour l'ensemble de la vie du pays.

Cet amendement, devenu l'article 12 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, a donc pour effet de rendre inapplicables les sanctions prévues en cas de dépassement de l'objectif d'augmentation des dépenses de fonctionnement pour l'année 2020, qui est la dernière prévue dans l'engagement contractuel entre l'État et les 322 plus importantes collectivités. En levant les digues de la dépense locale et de son corollaire, l'endettement, **l'État reconnaît le rôle des collectivités dans la lutte contre le coronavirus et leur redonne des mêmes marges de manœuvre.**

Il appartiendra à la prochaine loi de programmation des finances publiques de déterminer l'avenir de cet encadrement contractuel des dépenses, en concertation avec les associations d'élus.

Il conviendra de laisser suffisamment de souplesse au dispositif afin qu'il puisse vivre et donc évoluer en fonction de différents paramètres. À noter à ce sujet que la loi du 22 janvier 2018 prévoit d'ores et déjà une possibilité « *d'avenant modificatif sur demande de l'une des parties* ». Dans sa décision n° 2017-760 DC, le Conseil constitutionnel a décrit cette faculté d'avenant comme une condition de la constitutionnalité de la loi de programmation, dans la mesure où elle permet « *la prise en compte des conséquences des évolutions législatives ou réglementaires affectant le niveau des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités contractantes* ».

### **III. PENDANT LA PÉRIODE DE CONFINEMENT, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LEURS EXÉCUTIFS LOCAUX ONT DÛ SE RÉORGANISER ET COLLABORER POUR RÉPONDRE AUX BESOINS SPÉCIFIQUES DE LEURS TERRITOIRES**

#### **A. LES MESURES PROPRES AUX EXÉCUTIFS LOCAUX POUR FAIRE FACE À L'ÉPIDÉMIE ONT IMPACTÉ LA VIE DÉMOCRATIQUE DE CERTAINS TERRITOIRES**

##### **1. Les conséquences du report de l'entrée en fonction des nouveaux conseils municipaux**

Les conseils municipaux élus au complet dès le 1<sup>er</sup> tour devaient initialement tenir leur réunion d'installation entre le vendredi 20 mars et le dimanche 22 mars 2020. La dégradation de la situation sanitaire n'a toutefois pas permis d'organiser ces réunions.

En conséquence, l'entrée en fonction des nouveaux conseillers municipaux a été différée. Par un décret publié au journal officiel le 15 mai 2020, les conseils municipaux élus au complet lors du premier tour des élections municipales, sont finalement entrés en fonction le 18 mai 2020. La première réunion des conseils municipaux s'est ainsi tenue entre 5 et 10 jours après leur date d'installation permettant d'élire les nouveaux maires entre le 23 et 28 mai.

En attendant la date d'entrée en installation des nouveaux élus et la tenue du second tour pour les communes dont le premier n'a pas été concluant, les maires sortants ont ainsi vu leur mandat prolongé. Une ordonnance dispose **que les nouveaux élus doivent être informés des décisions prises pendant la crise par les battus.** <sup>1</sup>

## **2. L'impact des mesures de l'état d'urgence sur le fonctionnement des exécutifs locaux**

L'ordonnance n° 2020-391 du 1<sup>er</sup> avril 2020 a permis d'assurer le fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements pendant la période d'urgence sanitaire. Elle a notamment permis le **renforcement des pouvoirs des exécutifs locaux pendant la crise**. Chaque président d'exécutif local s'est ainsi vu **confié la quasi-totalité des pouvoirs qui lui sont habituellement délégués par son assemblée délibérante**.

L'ordonnance a également suspendu l'obligation de réunion trimestrielle des conseils municipaux, départementaux et régionaux et abaissé les quorums à un tiers des membres des assemblées délibérantes y compris pour les commissions permanentes des collectivités et aux bureaux des EPCI. Toujours pour faciliter la prise de décision, l'exécutif local a pu se passer de l'avis préalable de diverses commissions et du comité économique, social et environnemental régional.

## **B. LA COORDINATION ENTRE LES SERVICES DÉCONCENTRÉS ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES S'EST AVÉRÉE PARFOIS COMPLEXE**

### **1. La définition de l'étendue du pouvoir de police du maire pendant la période de crise sanitaire**

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, le code de la santé publique prévoit que seul le préfet peut prendre des mesures générales et individuelles « *strictement nécessaires et proportionnées aux risques sanitaires encourus et appropriées aux circonstances de temps et de lieu* ». Cela n'est par ailleurs possible que sur habilitation du Premier ministre ou du ministre de la Santé.

Les maires, agissant en tant qu'agents de l'État, se sont donc vus temporairement privés de leurs pouvoirs de police habituels. L'objectif était d'éviter que chaque maire prenne une décision sans coordination qui soit jugée disproportionnée.

Bien que les préfets soient en principe les seuls à pouvoir prendre ce type d'arrêtés, le Conseil d'État a toutefois rappelé dans une ordonnance rendue le 22 mars que, comme les préfets, « *les maires en vertu de leurs pouvoirs de police générale, ont l'obligation d'adopter, lorsque de telles mesures seraient nécessaires, des interdictions plus sévères lorsque les circonstances locales le justifient.* »

---

(1) Le XIV de l'article 19 de la loi sur l'état d'urgence prévoit que « *les candidats élus au premier tour dont l'entrée en fonction est différée sont destinataires de la copie de l'ensemble des décisions prises sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales et, le cas échéant, de tout acte de même nature pris par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou son remplaçant, et ce jusqu'à leur installation* »

Du fait de ces mesures d'encadrement, l'application par les maires de leur pouvoir de police s'est heurtée à de nombreuses reprises à celui étendu du préfet pendant la période de confinement. À titre d'exemples peuvent être cités :

○ *L'instauration des mesures de couvre-feu*

De nombreux maires ont pris, pendant la période de confinement, des arrêtés municipaux restreignant la liberté de mouvement de la population par l'imposition d'un couvre-feu. Alors que de nombreux arrêtés municipaux sont entrés en application, souvent avec l'accord du préfet, d'autres ont été rejetés. En effet, les préfets ont alors estimé que la ville en question n'était pas assez touchée pour instaurer une telle mesure ou bien considéré, comme la loi le prévoit, qu'un tel arrêté relevait de leur pouvoir de police spéciale et non du pouvoir de police générale du maire.

○ *L'obligation du port du masque*

Le maire de Sceaux a imposé le 6 avril dernier le port d'une protection couvrant la bouche et le nez pour les personnes de plus de dix ans se déplaçant dans l'espace public de la commune. Saisi par la Ligue des droits de l'homme, le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise a suspendu l'exécution de cet arrêté. Le maire de Sceaux a alors saisi le juge des référés du Conseil d'État d'un recours contre cette ordonnance.

On pouvait en déduire que, conformément à une jurisprudence classique <sup>1</sup>, les maires ne doivent pas empiéter sur cette police spéciale, mais sont autorisés, en vertu de leurs pouvoirs de police générale, à intervenir en présence d'un danger imminent que ne pourrait prévenir une mesure prise par l'autorité chargée de la police spéciale. Les maires ne pourraient donc adoucir ces mesures, mais seulement les aggraver si la situation locale l'exige d'une manière éminemment urgente.

Par une ordonnance rendue en référé le 17 avril <sup>2</sup>, le Conseil d'État a confirmé la décision du TA de Cergy-Pontoise et donc débouté la commune de Sceaux pour les motifs suivants :

Il a d'abord rappelé que les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales autorisent le maire, **y compris en période d'état d'urgence sanitaire**, à **prendre les mesures de police générale** nécessaires au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la **salubrité publiques** dans sa commune. Le maire peut, le cas échéant, à ce titre, prendre des dispositions destinées à **contribuer à la bonne application, sur le territoire de la commune, des mesures décidées par les autorités compétentes de l'État**, notamment en interdisant, au vu des circonstances locales, l'accès à des lieux où sont susceptibles de se produire des rassemblements.

---

(1) L'article L. 2212-2 du CGCT relatif à la police municipale, dispose qu'elle comprend notamment « *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que ... les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties...* ». L'arrêt du CE du 18 décembre 1959 « *syndicat français des producteurs et exportateurs de films* » subordonne l'intervention du maire à l'existence de circonstances locales particulières. Celui du 29 septembre 2003 « *Houillères du bassin de Lorraine* » la conditionne à l'existence d'un péril imminent.

(2) N° 440057, Commune de Sceaux.

Le Conseil d'État a ensuite indiqué que la **police spéciale instituée par le législateur fait obstacle**, pendant la période où elle trouve à s'appliquer, **à ce que le maire prenne au titre de son pouvoir de police générale des mesures destinées à lutter contre la catastrophe sanitaire**. Cette règle connaît une exception lorsque deux conditions cumulatives sont remplies :

- Que des raisons impérieuses liées à des **circonstances locales** en rendent l'édition indispensable (il s'agit là de la règle traditionnelle) ;
- Et à condition de ne **pas compromettre la cohérence et l'efficacité de celles prises dans ce but par les autorités compétentes de l'État** (la mesure ne doit pas être en contradiction avec la politique globale des autorités compétentes).

## **2. En période de crise, certaines ARS et collectivités territoriales ont éprouvé des difficultés à collaborer**

S'agissant de la coopération entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales face à la crise, **les limites du fonctionnement des Agences régionales de Santé (ARS) ont été de nombreuses fois pointé du doigt par les collectivités**.

Plusieurs élus ont critiqué un fonctionnement trop rigide des ARS qui a montré les limites d'une gouvernance parfois trop technique et centralisée et le besoin impérieux d'y introduire une logique de proximité.

Ce constat conduit à s'interroger sur les moyens de coordonner davantage l'action des ARS avec les collectivités territoriales, sous la responsabilité des préfets de région, afin d'infléchir des dynamiques de santé locales, en réponse aux spécificités des territoires.

## **C. LA CRISE SANITAIRE A RÉVÉLÉ DES DIFFICULTÉS DANS LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. La fragmentation des collectivités territoriales, un handicap en temps de crise ?**

Le « millefeuilles territorial » et la complexité de la répartition des compétences ont pu apparaître comme un frein dans la capacité de mobilisation, alors même que la crise sanitaire exigeait des réponses rapides.

Paradoxalement, certains élus locaux ayant mutualisé des ressources humaines ou des moyens logistiques en réponse à la crise, se rendent compte que cette coopération n'est finalement pas si complexe à mettre en œuvre et pourraient être enclins à pérenniser de tels modes de coopération lorsque que la crise sanitaire sera finie. Mme Patricia Lemoine, députée et membre de la DCTD, a ainsi fait remarquer qu'en Seine et Marne la gestion de la crise sanitaire a eu de profondes répercussions sur les relations entre les EPCI et les communes. Les élus se sont rendus compte de l'intérêt de mutualiser certains moyens et commencent à se demander s'il ne faudrait pas revoir le mode d'organisation communale en envisageant la création de communes nouvelles, surtout si cette réorganisation était accompagnée par une incitation financière de l'État.

La crise sanitaire interroge aussi sur les mécanismes de solidarité qui doivent être improvisés pour répondre à des besoins inédits. L'exemple de la commande des masques est significatif. Au début du confinement, les régions ont décidé de commander des masques chirurgicaux pour pallier les défauts de l'administration sanitaire d'État. Dans certaines régions comme la Bretagne, les quatre départements se sont associés à cette commande groupée pour avoir un meilleur pouvoir de négociation et obtenir des livraisons sécurisées. Mais il convient de se demander si la multiplication des commandes par des collectivités de taille plus modeste comme des communes ou des EPCI, ne risque pas d'aboutir à une mauvaise appréciation des besoins et surtout à des coûts considérables de distribution.

## **2. La gravité de la crise économique doit –elle conduire à revoir les règles de répartition des compétences en matière d'aides aux entreprises ?**

Le plan massif de soutien aux acteurs économiques organisé par l'État et complété par les Régions a suscité très vite des interrogations car il est apparu que le Fonds de solidarité et ses volets régionaux risquaient de laisser de côté certains acteurs ne répondant pas aux critères préétablis. De plus, pour certains indépendants ou commerçants, le formalisme des dossiers à fournir pour obtenir ces aides pouvait constituer un obstacle. C'est pourquoi de nombreux EPCI et communes ont souhaité jouer un rôle de soutien à l'activité économique locale en versant des aides économiques directes, alors que la loi NOTRE a confié aux Régions l'exclusivité pour définir la typologie des aides aux entreprises.

L'implication des EPCI pour prendre leur part dans les interventions publiques pour faire face au Covid-19 a fait l'objet d'appréciations divergentes. Lors des débats au sein de la DCTD, certains députés comme M. Rémi Rebeyrotte <sup>1</sup>, ont regretté ce retard pris par les EPCI pour participer aux initiatives régionales, alors qu'une telle situation de crise aurait pourtant dû être l'occasion d'un vrai travail intercommunal. M. Stéphane Travert quant à lui a estimé que le dynamisme des EPCI dépendait de leur périmètre. Certaines réorganisations récentes ont permis une meilleure réactivité dans le domaine économique. Dans le département de la Manche, le nombre d'EPCI est passé de 47 à 8, ce qui a facilité les interactions entre le préfet et les différents niveaux de collectivités.

Les mesures actuelles de soutien aux acteurs économiques posent avec acuité le problème de l'autonomie des EPCI par rapport aux mesures décidées par les Régions. Ces groupements de collectivités ont souvent des réticences à contribuer financièrement à des dispositifs qui ne profitent pas directement aux acteurs économiques implantés sur les territoires qu'ils représentent.

Il paraît fondamental de **bien distinguer les règles applicables durant la période de relance de l'activité de celles applicables de manière pérenne**. Il peut ainsi apparaître utile d'assouplir les règles relatives aux compétences économiques durant quelques mois afin de se doter des moyens les plus larges possibles pour relancer le secteur productif.

---

(1) Séance de la DCTD du 23 avril 2020 analysant les impacts de la crise Covid-19 sur le fonctionnement des collectivités locales.

Le retour d'expérience de la crise sanitaire permettra peut-être d'améliorer les dispositifs de coopération entre Région et EPCI pour permettre une instruction des demandes d'aides économique au plus près du terrain. Plusieurs régions ont déjà délégué aux EPCI le soin de recevoir les porteurs de projet économique et d'instruction des dossiers, la Région gardant la responsabilité de définir les aides proposées et assurant une cohérence entre ce soutien économique et les priorités de développement du territoire régional.

Multiplier les dispositifs d'aide aux entreprises entre plusieurs échelons de collectivités risque de rendre leur accès plus compliqué, les entrepreneurs étant très sensibles à l'existence d'un « guichet unique » permettant de réduire les délais d'instruction et les formalités administratives.

## D. LES COLLECTIVITÉS LOCALES ONT RÉUSSI À GARANTIR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX ESSENTIELS

### 1. Les difficultés pour définir un plan de continuité des services dans le contexte d'épidémie du Covid-19

Suite à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, les collectivités locales ont dû réorganiser leurs missions pour définir un plan de continuité de l'activité (PCA). Cette réorganisation s'est faite dans l'urgence et il semble que **peu de collectivités aient anticipé cette démarche de prévention des risques**. Même pour les collectivités qui avaient réfléchi au préalable et défini des plans de continuité de l'activité, notamment pour répondre à l'éventualité du risque d'inondation ou de risques technologiques, la démarche à adopter en cas de pandémie et, à plus forte raison, de confinement, n'avait pas été envisagée.

Les exécutifs des collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer pour assurer la continuité des services publics essentiels à la Nation, tout en protégeant leurs agents publics. Ils ont dû décider en quelques jours lesquels parmi leurs services devaient impérativement continuer à fonctionner, ceux dont l'activité pouvait être réduite et les fonctions qui pouvaient être suspendues.

Pour permettre aux élus et fonctionnaires territoriaux de partager leur expérience de cette gestion de crise, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT), structure de formation des agents territoriaux, et les acteurs de l'innovation publique territoriale ont lancé la plateforme « Riposte Créative Territoriale »<sup>1</sup>. D'après les premiers témoignages recueillis auprès de directeurs généraux des services (DGS) qui ont dû élaborer ces Plans de continuité des services, il apparaît que les premières décisions ont porté sur la **création d'une cellule de crise devant prendre les décisions urgentes et sur la manière dont les agents pourraient être en mesure de télétravailler** pour assurer les fonctions indispensables.

Ces fonctionnaires territoriaux ont souligné qu'ils n'étaient pas préparés à la gestion de crise et qu'ils ont dû **adapter de manière très empirique leur plan de continuité de l'activité**.

---

(1) Plateforme consultable à l'adresse suivante : <https://ripostecreativeterritoriale.xyz/?Initiatives>

Le témoignage de Mme Virginie Paquien <sup>1</sup>, DGS du département du Gard est intéressant car il permet de comprendre la soudaineté de la mise en œuvre de cette nouvelle organisation du travail.

Elle explique ainsi : « *Nous avons eu à gérer la mise en place d'un plan de continuité des services où quasiment du jour au lendemain on est passé de 100 %, voire 120 %, de nos activités à 20 % en moyenne. Nous avons dû informer les usagers et renseigner nos agents qui sont près de 3 200 et 500 assistants familiaux.* Cette collectivité avait entamé une mise à jour de son plan de continuité des services le 24 février, car elle pressentait un risque sanitaire de grande ampleur.

Elle a indiqué qu'une des premières mesures a été de mettre en place une ligne téléphonique permettant d'informer les usagers sur la manière dont les services publics seraient réorganisés.

Il convient de souligner que cette période de confinement ne s'est pas traduit par la suspension des demandes d'aide. Les visites à domicile des travailleurs sociaux ont été poursuivies pour les cas les plus problématiques. Les dispositifs d'accueil et de suivi de l'aide sociale à l'enfance ont été maintenus. Mme Paquien a même souligné que le département du Gard avait dû renforcer le dispositif de traitement des demandes d'APA et de PCH car la Direction de l'autonomie des personnes a reçu de très nombreuses nouvelles demandes dès le début de la seconde semaine de confinement.

Parmi les atouts de cette collectivité pour répondre à une telle situation, on peut noter le fait de disposer d'un équipement informatique de qualité et l'habitude de recourir à des formes de travail à distance qui a permis un déploiement rapide du télétravail : environ 500 agents ont télétravaillé dès le 18 mars 2020, 650 agents dès la deuxième semaine pour atteindre 700 agents à la fin avril.

Pour M. Yvonic Ramis, DGS de la communauté d'agglomération « Vichy Communauté », l'adaptation s'est faite de façon empirique, dans l'urgence, car la ville et la CA étaient juste préparées au risque inondation, ayant travaillé sur une simulation de crue il y a quatre ans. Elles se sont appuyés sur le PCS de la ville de Vichy qui était un peu daté (10 ans) mais dont l'ossature était cohérente et encore d'actualité. Pour l'avenir, les deux échelons vont devoir repenser les moyens de mutualisation.

Il ressort de ces témoignages que les collectivités, qui **avaient déjà mis en place le télétravail pour certains de leurs agents, ont eu moins de difficultés** que les autres car il existait déjà des procédures entre services utilisateurs et service informatique.

Le ministère de la Cohésion des territoires a publié, dès le 21 mars 2020, un guide listant les recommandations à mettre en œuvre pour élaborer un plan de continuité de l'activité pour les différentes collectivités locales. Ce guide renvoie à des fiches sur les principales thématiques liées à la gestion des fonctionnaires et contractuels territoriaux. <sup>2</sup> Il liste notamment les services qui doivent être maintenus intégralement ou sous forme « adaptée »,

---

(1) Article du 29 avril 2020 paru sur le site « Weka » : Virginie Paquien, DGS du département du Gard : « *Des agents départementaux impliqués, solidaires, attachés à leur institution* ».

(2) Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire- Recommandations à l'attention des maires, des présidents de conseils départementaux, des présidents de conseils régionaux et des présidents d'établissements publics et de coopération intercommunale – Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales – actualisation régulière sur le site du ministère.



en précisant que les collectivités locales gardent toute faculté pour aller au-delà de ces services indispensables.

Doivent ainsi être **maintenus** les services suivants :

- Le service public de l'**eau** potable, de l'**assainissement**, de gestion des eaux pluviales ;
- Le service public de la collecte et du traitement des **déchets**, ainsi que toutes les activités nécessaires au maintien de la salubrité (bloc communal) ;
- Le service public des **énergies** : chauffage urbain, distribution d'électricité et de gaz (bloc communal) ;
- Le service des **bains douches municipaux** (bloc communal), dont la continuité est essentielle pour l'hygiène des personnes sans domicile fixe ;
- Le service de l'**état civil** ;
- Le service des **pompes funèbres** (bloc communal) ;
- Les **crèches et les assistants maternels** (communes, départements), pour l'essentiel lorsqu'il s'agit d'accueillir les enfants du **personnel soignant** indispensable à la gestion de la crise sanitaire ;
- Les écoles, collèges, lycées (**service minimum**) ;
- Le service public de la **voirie** (opérations à prioriser) ;
- Le service public de l'**action sociale** (adaptation des services à définir) ;
- Les centres de **protection maternelle et infantile** et les établissements, service et lieux de vie mettant en œuvre des mesures de protection de l'enfance ;
- Les maisons départementales des **personnes handicapées** ;
- Les **SDIS** ;
- Les services publics de **mobilité** (avec une **offre adaptée**).

Ces différents services doivent être aménagés selon les modalités définies par chaque collectivité pour les compétences qui la concerne, en application des **principes suivants** :

- La **présence physique des agents** concernés doit être **limitée** à ce qu'il est strictement nécessaire au bon fonctionnement de ces services aménagés ;

- Les **agents présentant les pathologies** listées par le Haut Conseil de la Santé Publique **ne sauraient être mobilisés** en présentiel dans le cadre de ces PCA ;

- Le **télétravail doit être privilégié** autant que possible.

Dès lors, les PCA définis par chaque collectivité, déterminent les agents devant être impérativement présents physiquement, pour le bon fonctionnement de ces services. Il est

donc **possible d'aller au-delà des recommandations gouvernementales** lorsque d'autres services apparaissent indispensables au fonctionnement des services prioritaires.

Si le confinement et l'état d'urgence sanitaire devaient durer, il pourrait être nécessaire d'élargir les services prioritaires. Il appartiendrait donc aux collectivités concernées de faire évoluer leur PCA en conséquence.

Pour certains services spécifiques, particulièrement affectés par l'épidémie, comme les services funéraires, le guide du ministère renvoie aux consignes détaillées qu'il a diffusées. Il souligne aussi la nécessité de continuité pour certains services comme, par exemple, l'aide sociale à l'enfance ou en matière d'aide alimentaire, pour les CCAS, en indiquant que le site de la Réserve Civique peut également être utilisé pour publier toutes les annonces de missions prioritaires qui requièrent l'appui de nouveaux bénévoles.

Bien que les recommandations du ministère ne le mentionnent pas expressément, une information des partenaires sociaux sur le contenu et les modalités d'évolution du PCA semble, *a minima*, nécessaire. En revanche, une délibération de l'assemblée, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, ne semble pas requise.

## **2. Passer des plans de continuité d'activité à des plans de reprise d'activité**

- *Préparer la reprise d'activité*

Afin de préparer le déconfinement, les collectivités vont devoir adapter à nouveau leur organisation du travail.

Avec le déconfinement progressif, les élus et les services des Ressources humaines (RH) vont devoir anticiper les contraintes de la reprise des services opérationnels afin d'assurer la disponibilité des personnels nécessaires, le respect des responsabilités d'employeur de la collectivité, ainsi que le maintien d'une relation de confiance avec les agents et leurs représentants.

Les collectivités devront donc revoir leur PCA et définir un échéancier avec les modalités de reprise partielle des différents services.

Pour être opérationnelles le 11 mai, les collectivités ont dû **évaluer dès la fin avril, les effectifs théoriques minimums pour permettre d'ouvrir les services publics** reconnus prioritaires.

Pour faciliter l'organisation du déconfinement, **l'État devra clarifier les doctrines** de quatorzaine/cas contacts et l'usage des tests/outils de traçage pour permettre aux employeurs de gérer leurs effectifs disponibles. Enfin, le **statut juridique des agents devant rester chez eux pour raisons médicales et ne pouvant télétravailler devra également être clarifié** si la situation doit durer plusieurs mois car l'autorisation spéciale d'absence (ASA) constitue une solution d'exception.

- *Anticiper les besoins de recrutement à venir*

Les **incertitudes sur les congés estivaux** peuvent laisser penser que beaucoup plus de jeunes qu'habituellement vont rester chez eux cet été alors que, parallèlement, beaucoup de lieux de loisirs classiques risquent d'être fermés.

Selon France urbaine, les communes, anticipent donc notamment la **nécessité de recruter beaucoup d'animateurs jeunesse**. Selon la stratégie retenue pour le déconfinement et la réouverture des écoles, une **augmentation des capacités en accueil périscolaire** pourrait également être nécessaire. Pour ce type d'agents, il est impératif de disposer d'un **extrait de casier judiciaire**.

### 3. Quelles leçons tirer de la crise sanitaire pour la gestion des ressources humaines ?

- *L'extension du télétravail*

Le cadre juridique du télétravail vient d'être modifié avec la parution du décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre, du télétravail dans la fonction publique.

Les rapporteurs du groupe de travail se félicitent de la parution de ce texte réglementaire qui permettra de mettre en œuvre la **loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique** dont l'article 49 a assoupli les conditions du recours au télétravail dans la fonction publique **en permettant** d'instaurer ponctuellement le télétravail au-delà des limites fixées par le décret actuellement en vigueur.

Jusqu'à ce jour en effet, le décret de 2016 précité, précisait que le télétravail devait être uniquement « régulier », limité à trois jours par semaine, avec l'obligation d'un temps de présence dans les locaux de l'employeur ne pouvant être inférieur à deux jours par semaine.

Le nouveau décret entré en vigueur le 7 mai, supprime ainsi cette notion de « régularité » de la définition du télétravail, opérant ainsi un alignement sur la réglementation en vigueur dans le secteur privé.

L'autorisation de télétravail pourra ainsi désormais être délivrée pour un recours régulier ou ponctuel au télétravail.

Autre changement important, le décret permet, en cas de situation exceptionnelle perturbant l'accès au site ou le travail sur site, de **déroger à la règle imposant aujourd'hui un maximum de trois jours de télétravail par semaine**.

Le décret prévoit aussi de nouvelles dispositions relatives au lieu d'exercice du télétravail. Alors que le décret de 2016 restreignait la pratique du télétravail au domicile de l'agent ou à des locaux professionnels identifiés par l'administration, les nouvelles dispositions permettent de télétravailler « *dans un ou plusieurs lieux, notamment au domicile de l'agent, dans un autre lieu privé ou dans tout lieu à usage professionnel* ».

Ce décret facilite également l'utilisation du matériel informatique personnel de l'agent travaillant à distance. « *Lorsqu'un agent demande l'utilisation des jours flottants de télétravail ou l'autorisation temporaire de télétravail, l'administration peut autoriser l'utilisation de l'équipement informatique personnel de l'agent* », y est-il ainsi indiqué. Le texte précise toutefois que « *l'employeur n'est pas tenu de prendre en charge le coût de la location d'un espace destiné au télétravail* ».

Dans la fonction publique territoriale, **les conditions d'exercice du télétravail doivent avoir fait l'objet d'une délibération de l'organe délibérant**, après avis du comité technique, communiqué au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Compte tenu des circonstances exceptionnelles, **la DGAFP a considéré qu'il serait possible de faire adopter a posteriori une délibération pour régulariser** les conditions dans lesquelles le télétravail a été mis en place.

De plus, le Gouvernement a annoncé la parution prochaine d'un texte permettant de sécuriser formellement les situations de télétravail organisées dans l'urgence.

- ***Continuer à encourager la mobilité interne des agents territoriaux***

Afin d'assurer les missions indispensables, les agents des collectivités ont fréquemment exercé des fonctions inhabituelles par rapport à leur cadre d'emplois car les collectivités ont dû intervenir dans des domaines au-delà de leurs compétences habituelles.

Ces changements d'attribution se sont faits sur la base du volontariat, mais il est important de noter que l'employeur territorial peut mobiliser ses agents pour des missions différentes de celles prévues dans son cadre d'emploi.

Ces interventions des collectivités dans des domaines inhabituels a conduit à faire coopérer des acteurs qui n'avaient pas toujours l'occasion de le faire en période normale. Selon Mme Floriane Boulay, de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), cette crise sanitaire permettra de pérenniser de bonnes pratiques : « *La coopération entre les intercos et les communes s'avère beaucoup plus rapide, plus spontanée, moins institutionnalisée. En suivant les pratiques des collectivités, notamment dans le domaine de la cohésion sociale et de la santé, j'ai observé une grande implication des intercos dans la mise en place de centres de soins « Covid-19 », par le prêt de locaux, mais pas seulement.* »

Selon son analyse, cette expérience va laisser des traces tout particulièrement dans les intercommunalités issues de fusions récentes avec des élus qui ne se connaissaient pas très bien. Là, les circonstances créent un précédent et la confiance se construit en faisant face à des situations complexes.

- ***Attribution d'une prime pour reconnaître la mobilisation des agents territoriaux pendant la crise du Covid-19***

Une prime exceptionnelle est instituée pour les agents de l'État et des collectivités territoriales, qui ont fait face à un surcroît important de travail pendant la crise sanitaire. C'est le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 qui a précisé son régime juridique concernant les agents publics de l'Etat comme ceux de la Fonction publique territoriale.<sup>1</sup>

Le président de la République a souhaité, pour l'ensemble des personnels soignants mais aussi pour l'ensemble des autres fonctionnaires les plus mobilisés, le versement d'une prime exceptionnelle pour pouvoir accompagner financièrement cette reconnaissance. Il s'agit d'une reconnaissance claire et immédiate pour l'ensemble des fonctionnaires mobilisés, afin de majorer les heures supplémentaires effectuées. Le versement de cette prime pourra aller jusqu'à 1 000 euros pour les agents publics territoriaux.

La prime exceptionnelle sera versée aux agents des trois versants de la fonction publique qui font face à un important surcroît de travail, notamment dans le cadre des plans de continuité d'activité, sur place ou à distance. **La prime exceptionnelle sera modulable,**

---

(1) La prime exceptionnelle prévue par ce décret n'est pas applicable aux agents de certains établissements et services médicaux-sociaux pour lesquels un décret réglera les modalités spécifiques de versement d'une prime exceptionnelle.

**c'est-à-dire fixée individuellement en fonction de l'engagement de l'agent, de sa durée de mobilisation et de la prise en charge ou non de victimes du Covid-19 par les établissements.**

Pour récompenser les agents, qui sont sur le terrain depuis le début du confinement, les employeurs publics peuvent dès à présent – pour ceux qui le souhaitent -, et à la condition d'avoir délibéré pour mettre en œuvre le nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP<sup>1</sup>, utiliser ce régime pour valoriser l'engagement des agents publics, de manière individuelle ou collective. La prime exceptionnelle proposée sera quant à elle déconnectée du RIFSEEP.

Cette déconnexion permettra ainsi que la prime exceptionnelle puisse être également attribuée à des agents appartenant à des filières non encore éligibles au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), comme les agents de la filière médico-sociale ou de la police municipale, fortement mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre des plans de continuité d'activité. La prime sera financée par chaque employeur.

En application du principe de libre administration, les assemblées délibérantes pourront décider, après délibération, de verser cette prime, dans toutes les collectivités, y compris celles n'ayant pas mis en place le RIFSEEP. Le montant des 1 000 euros sera fractionnable en trois tiers selon la durée de cet engagement particulier. Elle sera exonérée d'impôts et de cotisations sociales, selon la disposition prévue dans la loi de finances rectificative et comme le demandaient les employeurs territoriaux.

#### **La délibération attribuant la prime pourra être rétroactive.**

Auditionné par la commission des lois du Sénat sur la gestion de la crise sanitaire, le jeudi 23 avril, le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Action et des Comptes publics, M. Olivier Dussopt, a indiqué que les modalités prévues pour les primes versées aux agents publics mobilisés « *seront précisées par décrets dans les jours qui viennent* ». Des modalités particulières seront appliquées pour chaque versant de la fonction publique en fonction du surcroît d'activité des agents. « *Nous avons souhaité que le critère d'attribution des primes soit un surcroît objectivable et quantifiable d'activité pendant la période de confinement* », a précisé le secrétaire d'État. Deux décrets sont prévus : un pour l'État et la fonction publique territoriale et un autre pour la fonction publique hospitalière.

Si les fédérations et associations du GR31 se réjouissent de cette annonce, elles demandent – au nom de l'équité de traitement entre l'ensemble des professionnels mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire – l'extension de ce dispositif à l'ensemble des professionnels employés par les établissements et services médico-sociaux : établissements et services du secteur du handicap, EHPAD, résidences autonomie, services à domicile.

**Elles soulignent que cette prime doit s'accompagner d'un plan de financement dédié afin que le versement de cette prime ne pèse pas sur l'équilibre budgétaire fragile des structures médico- sociales et des EHPAD et par conséquent sur celui des départements.**

Dans leur communiqué, elles concluent en soulignant que le sujet de la prime ne doit pas masquer celui, majeur, de la revalorisation des métiers et de l'amélioration des conditions de travail des professionnels sur le long terme. Il doit s'agir d'un prélude à une réforme de fond des politiques en faveur de l'autonomie des personnes âgées et en situation de handicap.

---

(1) Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, composé de deux primes : une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, d'autre part, un complément indemnitaire annuel (CIA).



## **DEUXIÈME PARTIE : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES SONT DES ACTEURS INCONTURNABLES POUR RÉUSSIR LE DÉCONFINEMENT ET LA RELANCE DE L'ÉCONOMIE**

Une nouvelle phase de la lutte contre le Covid-19 a été engagée par le Gouvernement à compter du 11 mai, celle-ci repose sur les maîtres mots que sont progressivité et territorialisation. Si la décision de confinement a été, pour l'essentiel, nationale et d'application uniforme sur l'ensemble du territoire, le déconfinement repose sur une différenciation première et évolutive entre zones rouges et zones vertes qui commande, en lien avec les maires, de prendre en compte les caractéristiques fines des territoires pour la reprise de la vie sociale et la relance de l'économie.

Notre pays a besoin de retrouver une activité plus soutenue dans tous les domaines, l'installation des conseils municipaux là où elle est possible, la réorganisation de l'activité administrative des collectivités et leur participation à la relance de l'économie doivent y participer. Il faudra également prévoir un cadre normatif ordinaire pour les périodes extraordinaires, distinguer clairement un mode d'organisation répondant aux situations de crise du mode de fonctionnement habituel afin d'éviter que, par porosité, les solutions exceptionnelles, rendues nécessaires par l'urgence et la gravité des risques, ne deviennent la règle.

Des solutions ponctuelles, provisoires, sont bien entendu nécessaires pour permettre de remettre le moteur en route dans de nombreux secteurs en panne depuis deux mois. Mais, plus profondément, la crise sanitaire a agi comme une expérience grandeur nature et mis en exergue les forces comme les faiblesses de nos politiques territoriales. Au même titre que cette période a parfois engendré des prises de conscience individuelles, de même les sociétés et les organisations administratives et politiques, doivent s'interroger sur le bien-fondé des choix opérés en matière de gouvernance et d'aménagement territorial.

Dans cette perspective, ambitieuse mais aussi nécessaire, le projet de loi « 3D » qui se trouvait dans une phase d'élaboration et de concertation lorsque la crise sanitaire est survenue, prend une nouvelle dimension, plus structurante mais toujours articulée autour de ses trois piliers, décentralisation, déconcentration et différenciation.

### **I. LA RÉORGANISATION DU TRAVAIL DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

#### **A. DÉFINIR UN PLAN DE REPRISE D'ACTIVITÉ PROGRESSIVE**

Les collectivités locales ont dû préparer une reprise progressive de leurs activités alors que la période de confinement était encore applicable. Cette nécessité d'anticiper la réorganisation des services a conduit de nombreux élus locaux à souligner la nécessité d'être associés très en amont pour la définition des principes de la reprise d'activité.

La sortie du confinement doit être « co-construite » entre l'État et les territoires car « *ce n'est plus l'État qui décide, mais État et collectivités œuvrent ensemble, chacun dans son domaine de responsabilité* »<sup>1</sup>. Les associations d'élus ont ainsi été largement associées au

---

(1) M. Olivier Landel, Entretien donné le 6 mai 2020- Site « Acteurs Publics » - La crise le révèle, nous arrivons au bout d'un système dans les relations entre État et collectivités.

processus de déconfinement et des possibilités d'adaptations locales ont été laissées aux préfets ainsi qu'aux élus locaux.

Les Membres de la DCTD estiment que si l'État doit donner des cadres clairs pour permettre une reprise du travail dans des conditions de sécurité pour les salariés et les agents publics, **une certaine souplesse doit être laissée aux élus pour les adapter aux spécificités de chaque échelon de collectivité et selon l'intensité du risque sanitaire.**

L'Association des directeurs des ressources humaines (DRH) des grandes collectivités a publié récemment des préconisations pour les plans de reprise où quelques principes majeurs sont énoncés pour guider les collectivités dans cette phase de reprise <sup>1</sup>.

Les DRH affirment d'abord que la reprise des activités au sein des collectivités « sera nécessairement progressive », « eu égard aux contraintes d'organisation du travail auxquelles il faudra s'adapter et eu égard à un absentéisme qui restera élevé », notamment en raison de la future réouverture, elle aussi progressive, des établissements scolaires, et donc de la toujours prégnante problématique des gardes d'enfants par les agents territoriaux.

### ***Maintien du télétravail***

Dans ce contexte, l'association préconise le maintien du télétravail pour les activités qui le permettent. Pour rappel, le télétravail est la règle impérative dans la fonction publique depuis le début du confinement, sauf pour les agents dont la présence était requise pour des nécessités de continuité de service.

Ce mode de travail « permet aujourd'hui à une grande part des activités d'être maintenues et doit être favorisé, pour tenir compte des contraintes de déplacement des agents et pour tenir compte aussi du desserrement nécessaire dans les espaces de travail ». Sur ce point, l'association appelle aussi à **aborder la question du droit à la déconnexion** « pour installer sereinement » le mode particulier de travail qu'est le télétravail.

### ***Préserver la santé des agents***

L'association recommande également d'« ajuster le rythme de la reprise et des réouvertures aux mesures de protection disponibles ».

« Nos collectivités doivent cumuler deux obligations de résultat : la préservation de la santé des agents et la continuité du service public en assurant la sécurité des usagers », explique l'association. L'occasion pour celle-ci d'aborder la question du port du masque et d'une « coresponsabilité agents-usagers ».

« C'est en réaffirmant la coresponsabilité des agents publics et des usagers, par un port de masque massif des uns et des autres, que nous pourrions réunir les conditions de réouverture progressive de certains établissements/services publics ».

### ***Le dialogue social est une composante majeure de la réussite de la reprise***

Pour l'association, les Comités Techniques et CHSCT sont au cœur de leurs prérogatives –organisation du travail et conditions de travail– et doivent dans cette période pouvoir être mobilisés et réunis, *a minima* sur la stratégie générale de reprise des services et sur les principes généraux de protection et d'adaptation des horaires.

---

(1) Document publié sur le site de l'association : « Préconisations pour les plans de reprise d'activité- Association des DRH des grandes collectivités »-30 avril 2020.



### ***Des modalités de reprise différenciées selon les territoires***

L'organisation du travail prévue dans le cadre de la reprise d'activité « *ne pourra pas se décréter d'en haut* ». Cela suppose de laisser chaque collectivité déterminer en fonction de ses capacités d'adaptation, et en fonction de la situation sanitaire de son territoire, le calendrier de remise en route des activités.

Les collectivités locales peuvent bénéficier de multiples appuis techniques pour élaborer leur plan de reprise d'activité. Le Centre Interdépartemental de Gestion de la petite couronne de la région d'Ile-de-France a ainsi publié un outil méthodologique à l'attention des collectivités pour les aider à élaborer un Plan de reprise d'activité (PRA).

Il convient en effet de rappeler que les employeurs territoriaux ont une responsabilité étendue en matière de prévention des risques sanitaires. Selon les dispositions de l'art 2-1 du **Décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale** « *les autorités territoriales sont chargées de veiller à la sécurité et à la protection de la santé des agents placés sous leur autorité* ».

Ces contraintes sanitaires particulières ont conduit certaines collectivités à redéfinir des fiches de postes pour expliciter les règles de prévention des risques.

De nombreuses collectivités ont mis en place des cellules de crise pour piloter et réorienter au besoin le plan de continuité d'activité. Pour préparer au mieux la sortie progressive du confinement il apparaît nécessaire de faire le bilan de la mise en œuvre de la continuité d'activité, et d'en tirer des enseignements.

**Ce retour d'expérience doit permettre de déterminer quels ont été les points forts et les lacunes de la collectivité, de mieux connaître les contraintes spécifiques de certains services.**

Une attention toute particulière est apportée aux points suivants :

- conditions du déploiement du télétravail ;
- réactivité des services techniques et support pour rendre possible la continuité des services indispensables ;
- mise en évidence de ce qui peut être valorisé dans la mobilité interne des agents : transfert de tâches, formation professionnelle à distance.
- mise en évidence d'un ensemble de difficultés parfois historiques dans certains métiers, et qui prennent un relief particulier en raison du risque biologique qu'elles accentuent dans le contexte de crise sanitaire : contraintes bâtementaires, inadéquation des équipements de protection individuels (EPI) aux activités, absence de prestations de lavage des vêtements de travail.

Le plan de reprise d'activité doit être défini en évaluant les effectifs qui peuvent être mobilisés :

- identifier les agents mobilisables uniquement en télétravail es agents qui présentent des facteurs de risque d'infection grave au Covid-19 demeurent en télétravail ;
- identifier les agents mobilisables en présentiel. Il faudra alors identifier leurs domaines d'emploi, compétences, formation, éloignement du lieu de travail et moyens de transport à leur disposition. Cela permettra d'anticiper le niveau d'effectif et d'envisager un redéploiement sur d'autres missions prioritaires. L'identification des ressources mobilisables

devra aussi prendre en compte la possibilité du recours aux prestataires extérieurs habituellement sollicités.

Pour bâtir un plan de reprise d'activité « réaliste », il faut en effet articuler, les contraintes opérationnelles et réglementaires avec les ressources humaines à disposition pour construire des scénarios de reprise d'activité qui permettent de concilier l'efficacité organisationnelle et la préservation de la santé des agents tout comme des usagers.

Les responsables territoriaux interrogés insistent sur la nécessité de consulter l'encadrement de terrain pour bien prendre en compte les spécificités des différents métiers et services.

Une attention toute particulière doit être portée à la communication interne et aux instances de dialogue social pour expliquer les mesures de prévention et ainsi redonner confiance aux agents. Elle permet aussi à la collectivité d'anticiper les craintes qui pourraient conduire des agents à faire valoir leur droit de retrait.

De nombreuses collectivités ont largement diffusé, par différents canaux de communication, leur protocole sanitaire afin de s'assurer que les informations parviennent à l'ensemble des agents de la collectivité, y compris ceux en situation de télétravail ou en arrêt de travail.

Le plan de reprise d'activité nécessite de préserver la continuité du dialogue social. L'ordonnance n° 2020-347 du 27 mars 2020 décrit les modalités permettant au Comité Hygiène Sécurité et Conditions de Travail (CHSCT) ainsi qu'au Comité Technique (CT) de continuer à remplir leurs rôles. Les échanges réguliers avec les organisations syndicales permettent d'augmenter la circulation des informations dans un contexte où il peut être plus difficile de constater efficacement les situations à risque. Toutefois, lors de son audioconférence hebdomadaire avec les syndicats et employeurs territoriaux, M. Olivier Dussopt, ministre chargé de la Fonction publique, a précisé le 7 mai 2020, qu'une consultation du CHSCT ou du CT de la collectivité n'était pas obligatoire pour l'élaboration de la reprise des services, ce document n'étant encadré par aucun formalisme juridique.

## **B. DÉFINIR DE NOUVELLES PRIORITÉS POUR RÉUSSIR LA RELANCE DES TERRITOIRES**

Les collectivités locales doivent revoir leur mode d'organisation interne pour s'adapter à un contexte nouveau. Au-delà de leurs missions traditionnelles, elles doivent réorienter leurs priorités pour soutenir les acteurs économiques ou les citoyens fragilisés par la crise sanitaire et ses conséquences socio-économiques. Cette crise sanitaire doit amener les collectivités locales à repenser la hiérarchie de leurs missions.

Cette réorganisation doit distinguer une phase transitoire de reprise progressive de l'activité et une phase durable qui sera définie en tenant compte des besoins exprimés par les citoyens et acteurs économiques et des nouvelles orientations politiques définies par les exécutifs locaux.

Le Cercle des Acteurs Territoriaux, qui regroupe des élus et des fonctionnaires territoriaux, vient de publier une contribution collective intitulée « *Crise sanitaire que ferons-nous de cette épreuve ?* » qui cherche à analyser comment les services publics locaux doivent se réorganiser suite à la pandémie <sup>1</sup>.

---

(1) Voir l'article du 7 mai 2020 paru sur le site Weka – Interview de Hugues Perinel, Fondateur et animateur du Cercle des Acteurs Territoriaux, qui publie un livre blanc pour penser la collectivité après la crise.

Ces acteurs de terrain sont partis des interrogations suscitées par la période de confinement.

Que faire des nouvelles solidarités qui ont émergé ? Comment valoriser les compétences acquises ? Quelles doivent être les nouvelles missions des collectivités territoriales ?

Les auteurs de cette contribution insistent sur l'importance de l'analyse de la période de confinement pour que les collectivités locales soient en mesure de tirer les leçons de cette expérience inédite et qui a révélé des capacités de réactivité et d'adaptation étonnantes.

Ils incitent les collectivités à considérer comme prioritaires la transition écologique ou le développement de nouvelles formes de démocratie participative pour associer plus étroitement « les citoyens –usagers ».

Les **membres de la DCTD** considèrent que les exécutifs locaux doivent être associés aux directions des services pour revoir les priorités des services, déterminer ceux qui ne doivent plus fonctionner en mode « dégradé » et qu'il faut faire fonctionner à un rythme normal alors que d'autres peuvent durant une période de transition continuer à fonctionner de manière allégée. Ces modalités de reprise viseront à rattraper le retard accumulé pour les fonctions essentielles et à décider si certaines tâches doivent être abandonnées car non prioritaires.

Les collectivités doivent faire un bilan de leurs missions obligatoires, lister celles qui ont été suspendues pendant le confinement et qui doivent être à nouveau exercées comme par exemple les **commissions de sécurité** pour contrôler les conditions d'accueil pour les établissements recevant du public. Elles devront déterminer si certains délais obligatoires peuvent être aménagés sans risquer de mettre en cause la responsabilité des exécutifs locaux.

Pour les collectivités territoriales, la reprise d'activité ne pourra être synonyme de reprise des procédures antérieures. Certaines formalités devront être allégées ou aménagées et le recours aux procédures dématérialisées devra être encouragé.

Les collectivités locales devront se rapprocher de leurs partenaires habituels pour déterminer comment aménager les délais obligatoires pour fournir des éléments statistiques ou comptables. C'est le cas par exemple pour le **versement des dotations des contrats « enfance –jeunesse » par les CAF** qui sont subordonnés à la production de statistiques de fréquentation des structures d'accueil. *A contrario*, les services des collectivités ne seront pas en mesure d'examiner dans des délais normaux certaines demandes de subventions dont la procédure d'instruction devra, en conséquence, être prolongée.

Pour certains secteurs d'activité spécifiques, des **circulaires ministérielles ont prévu un décalage dans l'année 2020 des formalités comptables et financières**, comme par exemple pour les établissements médico sociaux qui pourront retarder la fourniture d'éléments statistiques qui serviront de base à la fixation de leurs tarifs.

## **C. REVOIR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES À LA LUMIÈRE DES RÉUSSITES DE LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE**

### **1. L'extension du télétravail**

Le principal changement apporté par la crise sanitaire en matière d'organisation du travail est **l'extension massive et très rapide du télétravail**.

Il faudra cependant, dans les enseignements à tirer de cette période, bien faire la différence entre un télétravail organisé et ce que nous aurons vécu, qui est plus de l'ordre du travail à distance imposé.

Les élus locaux n'ont pas fait part de difficultés pour élaborer des plans de continuité de l'activité, renvoyant de nombreuses tâches au télétravail. Les collectivités ont **réussi à organiser le télétravail avec une grande réactivité**.

Sans aller jusqu'à le considérer comme le nouveau modèle d'organisation du travail, nous pouvons penser le télétravail comme un mode de travail alternatif et non subsidiaire. Il peut s'envisager ponctuellement pour la plupart des activités administratives. L'expérience de la crise sanitaire démontre que de nombreuses missions peuvent être travaillées à distance.

Les partenaires sociaux doivent s'emparer de cette question pour tirer tous les bénéfices du nouveau cadre juridique du télétravail qui vient d'être modifié avec la parution du décret n° 2020-524 du 5 mai 2020 modifiant le décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre, du télétravail dans la fonction publique.

Les rapporteurs du groupe de travail se félicitent de la parution de ce texte réglementaire qui permettra de mettre en œuvre la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui a assoupli les conditions du recours au télétravail dans la fonction publique en permettant d'instaurer ponctuellement le télétravail au-delà des limites fixées par le décret actuellement en vigueur.

Les rapporteurs espèrent que les partenaires sociaux réfléchiront localement à la mise en place de ces nouvelles modalités de télétravail, certains aspects pouvant être négociés comme la question des frais supplémentaires engagés par les agents à leur domicile ou l'effort de formation pour l'acquisition de compétences numériques.

## **2. Encourager la mobilité interne des agents territoriaux**

Les collectivités ont réussi à mobiliser les personnels sur la base du volontariat pour exercer des fonctions qui n'étaient pas les leurs habituellement. Cette faculté de mobilité interne doit être encouragée et pérennisée pour permettre à des agents des services culturels ou des équipements sportifs par exemple, de pouvoir être affectés à d'autres tâches prioritaires durant la phase de transition.

La période de la crise sanitaire a permis à des agents d'exercer de nouvelles tâches. Cette expérience doit être pérennisée pour développer la polyvalence en multipliant les formations continues, en complément du métier assuré en temps ordinaire, afin d'élargir le panel des compétences.

Les agents de terrain doivent être accompagnés pour acquérir certaines méthodes de travail qui peuvent s'avérer indispensables en temps de crise comme, par exemple, l'organisation de visioconférences ou la maîtrise d'outils numériques. Il faut donc poursuivre les efforts de formation pour entretenir ou améliorer les compétences qui se sont révélées utiles en temps de crise.

Les agents qui ont été volontaires pour faire partie de la réserve sanitaire pourraient avoir vocation à suivre des formations spécifiques dans le domaine du médico-social pour ainsi entretenir leurs compétences.

La crise sanitaire a fait apparaître l'utilité des modalités de coopération entre les différents échelons de collectivités. La mutualisation des ressources humaines a été une réussite, notamment entre EPCI et communes. Certaines collectivités ont mis en place dans l'urgence des mises à disposition de personnels pour permettre aux collectivités en première ligne de remplir des tâches qu'elles ne pouvaient accomplir en raison de ressources humaines propres insuffisantes ou indisponibles. Ces expériences novatrices de gestion des ressources humaines doivent être analysées pour déterminer si certains éléments de souplesse pourraient être maintenus dans un cadre de droit commun.

Il convient de souligner que le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 va faciliter les possibilités de mise à disposition de personnel. En temps ordinaire, la mise à disposition d'un agent relevant de la fonction publique territoriale ou hospitalière auprès d'un établissement de santé, social ou médico-social public donne lieu à remboursement de la rémunération de l'agent par l'administration d'accueil. Or « *dans le contexte actuel de crise sanitaire, il est nécessaire de faciliter la mobilisation de renforts humains au profit des établissements confrontés à un surcroît d'activité, notamment en donnant la possibilité aux collectivités territoriales et aux établissements le souhaitant de rendre ces mises à disposition gratuites* ». Une ordonnance devrait donc permettre de déroger à la règle de remboursement.

Enfin, il apparaît indispensable afin d'améliorer la qualité de vie au travail des agents que les collectivités mettent en place un accompagnement au télétravail dans la fonction publique territoriale.

**Proposition n° 1** : Se saisir des possibilités offertes par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, pour étendre la part de télétravail dans le temps de travail des CT.

## D. AMÉLIORER LA GESTION DE CRISE

De nombreux directeurs territoriaux ont reconnu que leur collectivité n'était pas préparée à la gestion de crise

Mme Hélène Guillet, Directrice Générale des Services de la ville de Vertou, a ainsi expliqué qu'il lui paraissait indispensable de mener un retour d'expérience sur la gouvernance de la collectivité durant la période de PCA pour discerner ce qui avait été opérationnel et ce qui avait dysfonctionné<sup>1</sup>. « *L'idée est bien de tirer les enseignements à froid de notre pilotage et de notre gestion pour mettre au point un dispositif transposable et modélisable* ».

La crise sanitaire a révélé le besoin de mieux anticiper les risques, particulièrement ceux liés aux pandémies, pour que les collectivités soient en mesure de prévoir des scénarios pour faire face à l'impératif de fermeture des locaux de travail.

Plusieurs élus locaux estiment que cette crise sanitaire doit être l'occasion d'améliorer la gestion de crise des collectivités. Il serait ainsi utile que les élus se familiarisent avec la méthodologie des cellules post-crisis développées par les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS) ou sur l'expérience de l'armée en la matière.

<sup>1</sup> <https://www.weka.fr/actualite/management/article/interview-de-helene-guillet-il-faut-tirer-les-enseignements-a-froid-de-notre-pilotage-et-de-notre-gestion-pour-mettre-au-point-un-dispositif-transposable-et-modelisable-101010/>

Pour rappel, le plan communal de sauvegarde (PCS) <sup>1</sup>a été institué par l'article 13 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Les évènements catastrophiques comme la tempête de 1999, l'accident d'AZF à Toulouse en 2001 ou encore la canicule en 2003 ont incité le législateur à renforcer le droit à l'information du public et l'obligation pour les communes soumises à un risque de mettre en place une organisation particulière en cas de crise.

Cet outil de gestion des risques, est obligatoire pour toutes les communes comprises dans les plans particuliers d'intervention (PPI), réalisés dans des zones où se situent des sites Seveso, des stockages souterrains, mais aussi pour les communes comprises dans les zones de plans de prévention des risques naturels (PPRN). Le PCS qui est l'outil d'aide à la décision du maire pour faire face à un évènement de sécurité civile permet de mieux intégrer les actions de sauvegarde de la commune dans le dispositif de secours du département.

Pour un risque connu, le PCS qui est arrêté par le maire, doit contenir les informations suivantes :

- Organisation et diffusion de l'alerte auprès de la population et des professionnels concernés ;
- Recensement des moyens disponibles ;
- Mesures de soutien de la population ;
- Mesures de sauvegarde et de protection en lien avec les autres dispositifs de sécurité civile.

La situation actuelle plaide en faveur de l'existence de plans de sauvegarde à l'échelon départemental pour permettre la bonne organisation entre les différentes collectivités. La cohérence des actions de la région et des départements en matière de distribution des masques en est une parfaite illustration. Cette culture de gestion de crise aura de fortes implications en termes de ressources humaines car un plan de prévention efficace suppose des exercices de simulation et un souci de formation des personnels.

La définition d'un plan de sauvegarde doit aussi s'attacher à clarifier la chaîne de commandement pour que les collectivités aient une information précise sur l'autorité responsable de tel ou tel aspect de la gestion de la pandémie.

**Proposition n° 2** : Créer une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI et les autres collectivités territoriales d'élaborer un plan de sauvegarde en réponse au risque de crise sanitaire. Celui-ci devra être régulièrement mis à jour et intégrer un plan de continuité des activités (PCA) et le plan de reprise de l'activité (PRA). Inciter les communes de moins de 3 500 habitants à le faire également.

---

(1)Article L. 731-3 code de la sécurité intérieure.

## II. ASSURER LE BON FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS LOCALES ET L'EXERCICE DES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

### A. PERMETTRE AUX EXÉCUTIFS LOCAUX DE FONCTIONNER EFFICACEMENT

#### 1. Clarifier les futures échéances électorales et les modalités de fonctionnement du bloc intercommunal

En cette période de reprise, la remise en ordre de marche des collectivités territoriales apparaît comme une nécessité pour leur permettre d'engager les projets d'investissement qui participeront à l'effort de relance.

Le groupe de travail salue donc de la décision d'installer le plus rapidement possible, après la fin du confinement, les conseils municipaux complets élus à l'issue du premier tour des élections municipales, pour permettre l'élection des maires dans 30 143 communes.

Par ailleurs, la date du scrutin pour les communes dont le premier tour n'a pas été concluant étant désormais fixée, il paraît essentiel de déterminer rapidement les règles de la campagne électorale qui s'appliqueront dans le contexte sanitaire de notre pays.

Au-delà des exécutifs communaux, le rôle des intercommunalités demeure déterminant pour la réussite de la reprise économique dans les territoires. Le mode de gouvernance des intercommunalités durant cette période de transition a suscité des appréciations différentes au sein de la Délégation.

Certains délégués soulignent **l'importance de préserver la légitimité démocratique des décisions prises par les conseils communautaires** pendant la période de transition. Selon eux, l'absence des conseillers municipaux élus – après leur installation - au sein des conseils communautaires pose un problème de légitimité. La présence de maires, battus au premier tour ou ne s'étant pas représentés, au sein des exécutifs communautaires pourrait remettre en cause la légitimité de décisions pourtant nécessaires à la relance de l'activité locale. En ce sens, il conviendrait de mettre en place, dès l'installation des conseils municipaux élus au complet, un mode de gouvernance « mixte », pour assurer la légitimité démocratique des décisions communautaires qui seront prises d'ici l'élection de tous les conseils municipaux.

Toutefois, d'autres délégués rappellent que **le maintien des exécutifs déjà en place au sein des conseils communautaires est gage d'efficacité et de simplicité**. Les compétences exercées par les EPCI étant cruciales pour assurer la gestion de la crise sanitaire et préparer la relance dans les territoires, il leur apparaît préférable de laisser les exécutifs en place gérer la période de déconfinement et poursuivre la mise en œuvre de mesures qu'ils ont planifiées depuis déjà plusieurs semaines. En outre, il convient de préciser que l'installation des nouveaux élus au sein des conseils communautaires nécessite l'appropriation des procédures et des circuits décisionnels. Cette phase d'appropriation pourrait amoindrir l'opérationnalité des intercommunalités dans une période où leur réactivité sera une nécessité.

Dans ce cadre, la conférence des maires peut constituer une instance pour contrebalancer les décisions prises par les exécutifs communautaires durant la période transitoire, notamment lorsque plusieurs grandes villes d'une intercommunalité ont basculé politiquement.

**Proposition n° 3** : Renforcer le rôle de la conférence des maires durant la période transitoire dans les EPCI.

## **2. Conserver les assouplissements des modes de gouvernance et établir un protocole de crise prévoyant les modalités de transition des exécutifs locaux**

Grâce aux dispositions prises dans le cadre de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2020, les modalités de gouvernance des instances politiques locales ont pu être assouplies. De nombreux conseils municipaux ont donc pu continuer de siéger « à distance » en ayant recours aux outils de visioconférence et d'audioconférence.

**Proposition n° 4 :** Pérenniser les assouplissements des modalités de gouvernance des instances politiques locales instaurés pendant la crise sanitaire.

Au vu de la simplification apportée par ces mesures et de leur appropriation par les exécutifs locaux, il nous paraît pertinent qu'elles puissent être maintenues, au moins jusqu'à la sortie du décret d'application de l'article L. 5211-11-1, actuellement prévue fin 2020, mais également sur le plus long terme.

Enfin, la survenance rapide de la crise sanitaire – en pleine période électorale - a obligé l'instauration de mesures de transition des exécutifs locaux et cela, dans l'urgence. Afin de prévenir une telle situation, il semble opportun de réfléchir à l'élaboration d'un protocole détaillant les modalités de transition des exécutifs locaux en temps de crise.

**Proposition n° 5 :** Définir dans la loi un protocole détaillant les modalités de transition des exécutifs locaux en temps de crise.

## **3. Faire preuve de souplesse en matière de commandes et de marchés publics et adapter le calendrier de mise en œuvre de certaines obligations**

Pour maintenir les services, les collectivités et leurs opérateurs ont été contraints de mettre en œuvre des prestations non prévues dans les contrats ou de favoriser l'approvisionnement local. Le retour à la normale et la période de facturation nécessiteront quelques libertés supplémentaires à l'égard du droit des contrats. De même, le gouvernement a, en matière de ressources humaines, autorisé des mesures exceptionnelles dues au confinement qui devront être régularisées.

Face à ce constat, le groupe de travail estime important de faire preuve de souplesse s'agissant des contrôles qui seront opérés à la suite de la période de confinement. Ils devront prendre en compte, dans la mesure du possible, les circonstances propres à la crise sanitaire pour les collectivités territoriales.

**Proposition n° 6 :** Prendre en compte les circonstances particulières propres à la crise sanitaire lors des contrôles de légalité des actes des collectivités territoriales opérés pendant la période de confinement.

Bien que l'ordonnance relative aux mesures de continuité budgétaire, financière et fiscale des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, publiée le 25 mars 2020, ait assoupli les règles d'adoption des budgets et des taux de fiscalité, les délais qu'elle fixe pourraient s'avérer trop courts. Cette remarque vaut notamment pour les maires qui



s'engagent dans un premier mandat ainsi que pour les conseils communautaires au sein desquels de nombreux nouveaux élus seront prochainement installés. La gestion de la crise sanitaire et la préparation de la relance ajouteront de la complexité pour ces élus encore en phase d'appropriation.

Au vu de ce constat, il semblerait nécessaire d'envisager le report de certaines échéances telle que la date limite de délibération pour la répartition dérogatoire du Fonds national de péréquation des ressources (FPIC) actuellement fixée au 30 juin, le calendrier de dépôts des dossiers de demande de dotations d'investissement, la date limite du rapport de la commission locale d'évaluation de la charge transférée (CLECT) pour la compétence eau et assainissement (actuellement fixée au 30 septembre) et le calendrier d'adoption des pactes financiers et fiscaux et des dotations de solidarité communautaire. Enfin, une fois la date du second tour des élections municipales fixé, il pourrait être envisagé de repousser la date limite de vote des taux pour les intercommunalités, actuellement prévue pour le 3 juillet, afin que ce vote soit effectué par des conseils communautaires entièrement renouvelé.

**Proposition n° 7 :** Évaluer la nécessité de reporter les échéances des obligations essentielles au bon fonctionnement des collectivités territoriales et à l'exercice de leurs compétences.

## **B. ASSURER UNE PLUS GRANDE COORDINATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

### **1. Faciliter la coopération entre les maires, les Présidents d'intercommunalités et les préfets**

La crise sanitaire a appelé un partenariat étroit entre représentants de l'État et collectivités territoriales, notamment entre les maires et les préfets. Regrettant quelques défauts de coordination ou d'information sur certains sujets tels que les commandes, les distributions et le port de masques, l'usage du pouvoir de réquisition ou la mise en œuvre des mesures de confinement, le groupe de travail souligne l'importance de définir juridiquement le rôle de chaque acteur local et de spécifier les responsabilités de chacun dès lors que des mesures nationales doivent être adaptées à l'échelon local.

**Proposition n° 8 :** Préciser la répartition des compétences et les responsabilités de chaque acteur dès lors que des mesures nationales doivent être adaptées à l'échelon local.

Concernant la coordination entre les pouvoirs des maires et ceux des préfets, une attention toute particulière nous semble devoir être portée à certains enjeux du déconfinement.

Le groupe de travail a pu constater que les différences de traitement, selon les préfetures, des demandes de dérogation pour la réouverture des marchés pendant la période de confinement ont suscité l'incompréhension de certains élus qui avaient le sentiment d'assurer le respect du protocole sanitaire prescrit.

Dans le cadre des futures demandes de dérogation pour la réouverture de certains espaces publics, une attention particulière devra donc être portée à la motivation des décisions prises par les préfets à destination des élus dont la demande n'a pas été acceptée.

**Proposition n° 9 :** Renforcer la coopération entre les exécutifs du bloc communal et les préfets pour une mise en œuvre des directives nationales adaptées aux spécificités locales.

## **2. Associer les collectivités territoriales au déploiement des stratégies nationales par les services de l'État**

D'une manière générale, la gestion de la crise sanitaire dans les territoires a rappelé que la coopération et la coordination entre les services déconcentrés et les collectivités territoriales ainsi que leurs élus étaient indispensables. Elles le seront d'autant plus, dans le cadre de la reprise des activités et de la relance économique dans les territoires.

Pour favoriser cette coordination et coopération, un premier *Conseil des Territoires pour la Culture d'Occitanie* a par exemple été organisé par la préfecture de la région, en présence de représentants d'associations d'élus de tous les échelons des collectivités territoriales, pour analyser l'ampleur des conséquences de la crise pour le secteur de la culture, rappeler les moyens engagés et trouver des solutions. Le pilotage de cette instance de dialogue est assuré par la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) et a vocation à être pérennisée. Au vu de cet exemple, de telles instances pourraient être instaurées dans chaque région pour faire de la reprise dans les territoires une stratégie concertée et coordonnée entre l'État et tous les niveaux de collectivités territoriales de la région.

**Proposition n° 10 :** Sur le modèle du Conseil des Territoires, impulser la constitution d'instances de dialogue territorial réunissant les services de l'État, les parlementaires, les élus locaux et les collectivités territoriales afin d'établir et de mettre en œuvre une stratégie de relance propre à chaque territoire.

En outre, la crise sanitaire a révélé l'importance du rôle joué par les préfets de département pour assurer l'adaptation des mesures nationales aux spécificités locales et la coordination de tous les acteurs participant à la gestion de crise. À l'avenir, le préfet de département semble un acteur essentiel pour assurer la territorialisation des politiques publiques.

**Proposition n° 11 :** Renforcer le rôle du préfet de département en matière de coordination des acteurs publics déconcentrés sur le territoire ainsi qu'en matière de centralisation des informations.

Cette coopération entre l'État et les collectivités territoriales nécessitera **l'entière mobilisation de l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), notamment en matière d'ingénierie territoriale**, pour accompagner les porteurs de projets locaux dont le nombre devraient se multiplier en vue d'assurer la relance.

**Proposition n° 12 :** Conforter les actions entreprises par l'ANCT et ses capacités d'ingénierie pendant la période de relance.

Par ailleurs, du fait des difficultés liées au fonctionnement des Agences régionales de Santé (ARS) pendant la crise sanitaire, il nous semble important de réfléchir à l'avenir, aux modalités qui permettront de renforcer les liens de ces agences avec les acteurs des territoires. À titre d'exemple, le rôle octroyé aux préfets de département en la matière permettrait une plus grande coordination des stratégies sanitaires aux besoins des populations locales.

**Proposition n° 13** : Formaliser un comité de pilotage sous l'égide du préfet intégrant les ARS, les services de l'état concernés et les élus locaux chargés de la mise en œuvre de la politique sanitaire locale.

### III. CONFORTER LES MOYENS FINANCIERS DES COLLECTIVITÉS LOCALES POUR LEUR PERMETTRE DE SOUTENIR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES LOCAUX

#### A. GARANTIR UN NIVEAU DE RESSOURCES PERMETTANT AUX COLLECTIVITÉS LES PLUS DIRECTEMENT IMPACTÉES DE POUVOIR INVESTIR ET ASSOULPIR LES RÈGLES COMPTABLES

Comme nous l'avons vu dans la première partie, toutes les collectivités ne connaîtront pas des pertes de recettes équivalentes et les situations d'urgence ne concernent qu'une partie ciblée de celles-ci. Notre attention sera donc concentrée sur les communes et EPCI à vocation touristique qui subissent des pertes de recettes en matière de taxe de séjour, de stationnement, de prélèvement sur les jeux de casino ou sur les paris hippiques, de taxe sur les remontées mécaniques ou encore liées à la non ouverture des campings municipaux. S'y ajoutent les pertes de redevances comme par exemple la gratuité accordée en matière de redevance d'occupation de l'espace public pour les terrasses, de tarification ou de location par exemple de salles polyvalentes, ainsi que d'éventuelles indemnités contractuelles dans le cadre de délégations de service public (DSP) <sup>1</sup> dont l'équilibre financier serait mis à mal en raison de l'état d'urgence sanitaire, notamment pour ce qui concerne les salles de spectacle, cinéma, piscines, mais aussi l'eau et l'assainissement.

Le ministre de l'action et des comptes publics et son secrétaire d'État ont d'ores et déjà mis en œuvre des mesures en faveur de la trésorerie des collectivités les plus en difficulté et proposé plusieurs pistes d'amélioration des finances locales et d'assouplissement des règles comptables.

---

(1) L'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de covid-19, qui modifie notamment l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19, comprend des dispositions destinées à soutenir la trésorerie des entreprises dont l'activité économique est fortement dégradée voire stoppée du fait de l'épidémie et qui, en conséquence, ne peuvent plus faire face à leurs obligations contractuelles.

Ces propositions vont dans le sens des réflexions conduites par le groupe de travail, elles peuvent toutefois être renforcées pour un plus large impact sur les finances des communes notamment. D'autres pistes sont également envisageables pour apporter une réponse dès 2020 aux communes et EPCI les plus en difficulté.

## 1. Les mesures proposées par le Gouvernement

Il convient de rappeler que des outils ont déjà été mobilisés pour venir en aide à ces communes, comme le versement d'avances anticipées de dotation et de fiscalité, dont huit collectivités ont bénéficié depuis le début de la crise sanitaire. Des outils spécifiques de lissage du reversement de l'octroi de mer sont actuellement à l'étude s'agissant des collectivités ultramarines.

Une mission a été confiée par le Premier ministre au Président de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, M. Jean-René Cazeneuve, relative aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation sur les finances des collectivités territoriales.

Lors de son audition devant la DCTD et la Commission des finances <sup>1</sup>, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué que la direction générale des finances publiques (DGFIP) « a accordé une avance sur leurs recettes fiscales à une quarantaine de communes, souvent de très petite taille, connaissant des difficultés de trésorerie. Aucune avance sur la dotation globale de fonctionnement n'a été accordée, même si cela serait possible. Aucun département ni aucune région ne se sont signalés. Indépendamment de l'épidémie, 1 400 collectivités figurent dans le réseau d'alerte de la DGFIP. Aucune commune n'a demandé un report de remboursement d'emprunt. »

L'État doit aller plus loin car les collectivités sont des acteurs majeurs pour la relance économique. Elles doivent avoir un minimum de ressources pour assurer le fonctionnement des services publics locaux ce qui conduit à trouver un mécanisme pour amortir les pertes de recettes.

**Proposition n° 14 :** Mettre en œuvre des mesures pour améliorer la trésorerie des collectivités en difficulté à la suite de la crise sanitaire.

L'État doit mettre les collectivités au cœur de la relance et donc veiller à ce que leur capacité d'investissement soit maintenue. Ces investissements devront être d'autant plus accompagnés par l'État qu'ils concernent la relance verte, le déploiement du numérique ou les mobilités propres. Ils pourraient s'inscrire dans un grand plan de relance de l'investissement 2021-23 co-construit entre l'État et les collectivités.

---

(1) Audition, conjointe avec la délégation aux collectivités territoriales, de MM. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier DUSSOPT, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur la fiscalité locale et la comptabilité locale, mercredi 29 avril 2020.

Afin de faciliter la participation des collectivités locales à la lutte contre la propagation du covid-19, le gouvernement propose d'assouplir les règles comptables afin de limiter l'impact immédiat des dépenses de crise. Il propose ainsi de recourir au mécanisme de l'étalement de charges, qui avait été mis en avant par le Secrétaire général de l'AMF <sup>1</sup>, afin de permettre de répartir sur plusieurs années le poids de ces dépenses, de recourir à l'emprunt pour y faire face et ne pas contrevenir à la règle d'or qui figure à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux suggestions de nombreux députés afin d'identifier clairement ces dépenses, les ministres proposent qu'elles soient regroupées soit dans un budget annexe, soit dans un compte dédié. Dans un souci de simplicité de création par les plus petites collectivités, l'option du compte dédié est, à ce stade, privilégiée. Les rapporteurs approuvent cette orientation.

**Proposition n° 15 :** Publier une instruction budgétaire et comptable des ministères chargés du budget et des collectivités territoriales, portant création d'un compte dédié pour les dépenses liées au Covid-19.

Ce troisième étage « local » du fonds de solidarité, présenterait une garantie de retour vers l'économie communale ou intercommunale pour prendre en compte la demande des collectivités d'une capacité de ciblage des contributions au profit des entreprises de leur ressort territorial. Ce dispositif prendrait la forme d'une convention entre les régions et les EPCI et « *serait exclusif de tout autre dispositif local* », ce qui laisse à penser qu'un tel étage ne pourra être mis en place dans les régions qui ont d'ores et déjà prévu une forme de territorialisation des aides. En contrepartie, les aides - qu'elles soient financées par les communes ou EPCI - seraient imputées en investissement et viendraient abonder le programme budgétaire du fonds à hauteur du montant que ces exécutifs locaux souhaitent verser aux entreprises de leur territoire.

## 2. Des mesures complémentaires

En ce qui concerne les risques de perte de CVAE en 2021, cette hypothèse est évoquée dans un article paru dans la Semaine juridique qui indique que la chute de CVAE ajoutée à la liberté laissée aux entreprises d'estimer l'évolution de leur activité, et donc de baisser leurs acomptes des mois de mai et septembre, pourrait être de 20 à 40 %. Pour prévenir de tels effets d'anticipation de la part des entreprises, et limiter la baisse, l'État pourrait décaler au 15 décembre la date de paiement de l'acompte et, en contrepartie, régler le mode de calcul de cet acompte sur la base des évolutions de chiffre d'affaires constatées sur les 11 premiers mois de l'année.

**Proposition n° 16 :** Mettre en place un dispositif permettant d'éviter la sous-estimation manifeste par les entreprises du montant des deux acomptes de CVAE à verser en 2020 et donc du montant versé aux collectivités en 2021.

---

(1) « *Les comptes des collectivités ne doivent pas être manipulés* », M. Philippe Laurent, entretien dans la Gazette des communes du 3 avril 2020.

Une rénovation de la péréquation horizontale des départements a été adoptée dans la loi de finances pour 2020. Elle fusionne les prélèvements opérés au titre des trois fonds de péréquation assis sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les conseils départementaux : le fonds national de péréquation des DMTO, créé en 2011, le fonds de solidarité des départements (FSD), créé en 2014, et le fonds de soutien interdépartemental (FSID), créé en 2019. Les effets de cette réforme ne peuvent être mesurés à ce stade, mais il est **évident qu’avec cette chute des transactions, ce fonds de péréquation risque en fait d’accentuer les inégalités entre les départements.**

**Proposition n° 17 :** S'assurer que le dispositif de péréquation horizontale des départements par les DMTO soit maintenu en 2021.

La baisse des recettes fiscales aura des conséquences dans le calcul de certains indicateurs financiers, notamment le potentiel fiscal des EPCI en raison de la baisse du produit de CVAE perçue, et donc sur la mise en œuvre de la péréquation horizontale et verticale. Les rapporteurs recommandent de mesurer en amont ces effets pour pouvoir procéder à des ajustements dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour 2021 et tenir compte des pertes subies par les collectivités.

**Proposition n° 18 :** Étudier les modalités de péréquation horizontale et verticale au regard des pertes individualisées par collectivités dans le cadre de la préparation de loi de finances pour 2021.

Les rapporteurs considèrent comme indispensable d’identifier la part supportable de perte financière pour chaque strate de collectivités territoriales.

Il convient d’établir la part de ces pertes prise en charge par l’État en parallèle de l’établissement d’un plan de relance de l’investissement sur une base nationale devant se décliner au niveau local.

Cette relance de l’investissement pourrait être accompagnée d’un mécanisme d’accès à des prêts bonifiés sur le modèle de l’Aqua Prêt proposé par la Caisse des dépôts et la Banque des territoires, ou des avances remboursables sans intérêt.

**Proposition n° 19** Favoriser la mise en place de prêts spécifiques de longue durée pour faciliter la relance de l’investissement.

Le groupe de travail entend faire part de sa position dans le débat sur la solution à apporter aux difficultés rencontrées par de très nombreuses collectivités pour concilier la hausse des dépenses liées au Covid-19 avec la règle d’or selon laquelle les collectivités doivent équilibrer chaque année leur section de fonctionnement et d’investissement en dépenses et recettes. Cette question a suscité différentes solutions <sup>1</sup>, consistant soit à ce que les aides économiques liées à la crise sanitaire puissent être imputées en section d’investissement, soit à élargir le mécanisme d’étalement de charges aux dépenses liées à la pandémie.

Même si le débat semble en passe d’être tranché, nous considérons que la comptabilité publique doit refléter le plus exactement possible les décisions financières des

---

(1) Voir « Coronavirus : les demandes financières des collectivités », la Gazette des communes, 19 mai 2020.

collectivités et qu'il convient en conséquence de ne pas dénaturer la distinction entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement mais d'avoir recours, en les élargissant, aux possibilités offertes par les normes comptables en matière d'étalement des dépenses.

**Proposition n° 20 :** Publier une instruction budgétaire et comptable des ministères chargés du budget et des collectivités territoriales, autorisant les collectivités territoriales à recourir pour les dépenses de fonctionnement occasionnées par la crise sanitaire à la procédure d'étalement des charges prévue par de l'instruction budgétaire et comptable M14 pour les communes et M 52 pour les départements, compte 4818.

## B. ASSOULPIR LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La sécurisation de la trésorerie des collectivités a pour objectif de leur permettre de participer activement à la relance de l'économie, via les investissements et la commande publique.

Le poids considérable de la commande publique, notamment celle du « bloc local » au sens large (communes, intercommunalités, syndicats mixtes, SEM et SPL, OPHLM), pour faire levier sur la relance est un constat partagé par l'ensemble des acteurs, l'AdCF l'a notamment rappelé.

Une première réponse réside dans l'attention qui doit être apportée au respect des délais de paiement par les collectivités en direction des entreprises, notamment dans le cadre de marchés publics. Ce délai est fixé à 30 jours. <sup>1</sup>

Pour ce qui concerne directement les règles applicables à la commande publique, des assouplissements ont déjà été introduits par ordonnance, mais d'autres mesures peuvent être envisagées pour la faciliter et l'accélérer.

### 1. Les assouplissements introduits par ordonnance

L'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020 portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de covid-19, a apporté toute une série d'assouplissements et de prolongations de délais pour favoriser l'effectivité de la commande publique.

Ainsi, par dérogation aux articles L. 1411-6 et L. 1414-4 du code général des collectivités territoriales, les projets d'avenants aux conventions de délégation de service public et aux marchés publics entraînant une **augmentation du montant global supérieure à 5 % sont dispensés, respectivement, de l'avis préalable de la commission mentionnée à l'article L. 1411-5 du même code et de celui de la commission d'appel d'offres.**

Plusieurs dispositions ont été prises pour ne pas pénaliser les opérateurs économiques empêchés d'honorer leurs engagements du fait de l'épidémie, comme le dé plafonnement du montant des avances, la prolongation des délais d'exécution, l'exonération de responsabilité et de sanctions en cas d'impossibilité d'exécuter le contrat ou l'indemnisation des dépenses engagées par le titulaire en cas de résiliation d'un marché du fait des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

---

(1) Article R. 2192-10 du code de la commande publique.

Dans un courrier du 29 février 2020, le ministre de l'économie et des finances demandait au Président de l'AMF « *de bien vouloir relayer auprès de ses élus un message de clémence concernant les achats publics des collectivités afin qu'ils évitent d'appliquer des pénalités de retard aux entreprises victimes de difficultés d'approvisionnement en provenance de la Chine* »<sup>1</sup>.

## 2. Les autres mesures envisagées pour faciliter et accélérer la commande publique

Il convient de rappeler que le **seuil de dispense de procédure de passation des marchés publics**, qui avait déjà été relevé à 25 000 euros en 2015, **est passé à 40 000 euros hors taxe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020**.

En toute hypothèse, le code de la commande publique<sup>2</sup> dispose que « *l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées.* »

Le relèvement du seuil était une mesure demandée par les plus petites collectivités afin de faciliter leurs démarches administratives. Il avait ainsi fait l'objet d'une promesse de l'exécutif qui, à l'issue du grand débat national, souhaitait améliorer les conditions d'exercice du mandat de maire et rétablir la confiance des élus locaux. Même s'il s'agit d'une mesure récente, il paraît possible d'envisager de l'augmenter à nouveau pour répondre aux retards engendrés par la crise sanitaire.

**Proposition n° 21 :** Porter le seuil de dispense de procédure de passation des marchés publics à au moins 50 000 euros hors taxe.

Une autre série de leviers pouvant être mobilisés pour accélérer et donc faciliter la commande publique concerne les délais applicables aux marchés publics. En ce qui concerne les appels d'offre ouverts, un délai de minimum de principe pour la réception des candidatures et des offres est fixé à 35 jours par l'article R 2161-2 du code de la commande publique. Pour les appels d'offre restreints et les procédures avec négociation, ce délai minimum de principe est de 30 jours. On peut imaginer de réduire de manière significative les délais de principe pour la réception des candidatures et des offres, d'une part dans le cadre des appels d'offre ouverts et, d'autre part, pour les appels d'offre restreints et les procédures avec négociation.

**Proposition n° 22 :** Réduire de manière significative les délais de principe pour la réception des candidatures et des offres, d'une part dans le cadre des appels d'offre ouverts et, d'autre part, pour les appels d'offre restreints et les procédures avec négociation.

## C. FAVORISER LA PRODUCTION LOCALE

À l'occasion de la présentation des résultats financiers 2019 de la Caisse des dépôts, son directeur général, M. Éric Lombard a déclaré que son établissement devait aider à la relocalisation de l'industrie notamment dans le domaine de la santé en s'appuyant sur les collectivités territoriales.

(1) <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=b854dda3326ee8482529f83335ab3977.pdf&id=39944>

(2) Article R 2122-1.



Interrogé sur ses priorités pour 2020, et alors que la France était déjà frappée par la pandémie, il a cité comme chantier prioritaire, celui de la relocalisation de l'économie. « *Il faut qu'on réfléchisse à notre organisation industrielle et publique en termes d'indépendance nationale et de gestion des grands risques* », en ciblant en priorité « *la filière industrielle santé* ».

Pour le dirigeant de la Caisse des dépôts, cette réorientation ne peut se faire sans les collectivités. « *Notre soutien aux collectivités locales qui accompagnent le développement industriel va nous permettre de contribuer à ces relocalisations* ». Il a par ailleurs précisé que la filiale de la banque publique d'investissement Bpifrance devrait également « *jouer, aux côtés du secteur bancaire français, un rôle important pour financer tous ces développements* ». <sup>1</sup>

## 1. Trouver de nouveaux outils pour la réindustrialisation

Dans son plan de relance de l'économie qualifié de « *new deal industriel et environnemental* » datant du 6 avril 2020, Régions de France propose de substituer des « *contrats de relance* » aux actuels contrats de plan État-régions (CPER). L'association d'élus souhaite financer avec l'État des projets actuellement à l'arrêt à cause de la crise sanitaire et du confinement. Ces contrats contiendraient des volets relatifs à la santé, à l'environnement, au tourisme et à l'économie sociale et solidaire.

Les régions appellent à repenser la politique industrielle par la mise en œuvre d'une planification et d'une contractualisation avec l'État. Concrètement, les élus réclament par exemple un allègement des règles encadrant les prises de participation au capital des entreprises, une réorientation des crédits du plan d'investissement dans les compétences au profit d'action de formations aux métiers de l'industrie afin d'accompagner la relocalisation de la chaîne de valeur ou une révision de l'usage des fonds européens.

## 2. Des régions ont déjà lancé des « pactes de relocalisation »

Pour les régions, la crise liée au Covid-19 est aussi l'occasion de reprendre la main sur le développement économique de leurs territoires. Associées à l'élaboration du plan de relance sur lequel travaille le gouvernement pour septembre, elles demandent de manière quasi unanime la reconstruction des filières industrielles à l'échelon régional.

La Région Grand Est, est l'une de celles qui a réagi le plus vite à cette question de la relocalisation. Le 12 mars, elle a annoncé le lancement en avril d'un « *Pacte de relocalisation* » pour toutes les entreprises qui souhaitent « *rapatrier une partie de leur chaîne d'approvisionnement en région, en France ou en Europe plutôt qu'en Asie* » et ainsi réduire leur dépendance vis-à-vis de fournisseurs asiatiques.

Selon un article du monde du 5 mai 2020, qui rapporte les informations de Mme Lille Merabet, vice-présidente région Grand Est, à la compétitivité et l'innovation, « *Cinq entreprises volontaires travaillent actuellement sur le sujet et serviront de cas d'école pour lancer, nous espérons d'ici cet été, un programme plus vaste qui devrait accompagner 50 à 100 entreprises par semestre* ». Sont concernées les grandes PME, ETI et filiales de groupes de divers secteurs industriels, de l'agroalimentaire à la chimie en passant par la production de machines-outils ou encore la sous-traitance de la maintenance.

---

(1) Article de la Gazette des communes du 15 avril 2020 : « *La Caisse des dépôts veut jouer un rôle contracyclique dans la crise* ».

Les sociétés « *souhaitant rapatrier une partie de leur chaîne d'approvisionnement en région (Grand Est), en France ou en Europe plutôt qu'en Asie* » seront « *accompagnées* » par les agences de développement économique du Grand Est pour identifier notamment les fournisseurs de remplacement potentiels. Elles pourront prétendre à une aide financière afin d'« *absorber les coûts liés à cette relocalisation* ». Cette démarche améliorerait en parallèle le bilan carbone des entreprises.

Pour encourager des entreprises à devenir les nouveaux fournisseurs de ces industries, le Grand Est prévoit des aides financières pour accroître leurs capacités de production et améliorer leur compétitivité. Toutes aides confondues, la région a dégagé un budget de 260 millions d'euros aux acteurs économiques de son territoire, contre 80 millions d'euros habituellement.

La problématique est similaire en Nouvelle-Aquitaine. Son Président, Alain Rousset, a d'ailleurs une expérience en la matière car la Région Aquitaine avait mis en place, il y a une dizaine d'années, un consortium autour du stockage de l'énergie. Cette politique a porté ses fruits puisque la première pierre de l'usine pilote de conception et de fabrication de batteries pour véhicules électriques a d'ailleurs été posée à Nersac (Charente) par Emmanuel Macron, fin janvier. Pour l'avenir, la Région Aquitaine a créé deux groupes de travail pour « *réacquérir* » des compétences sur la fabrication de médicaments.

D'autres exécutifs, comme dans les Pays de la Loire ou en Auvergne-Rhône-Alpes, envisagent d'ores et déjà de pouvoir monter au capital d'entreprises stratégiques pour leur économie locale. La région Occitanie a quant à elle indiqué qu'elle travaillait sur un projet visant « *la relocalisation des productions alimentaires et sanitaires* »

**Proposition n° 23 :** Réorienter les programmes « Territoires d'industrie », « Action cœur de ville » et « contrat de ruralité » pour soutenir des projets de relocalisation.

## **IV. RÉUSSIR LE RETOUR EN CLASSE DES ÉLÈVES**

### **A. ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA RÉOUVERTURE DES ÉTABLISSEMENTS**

#### **1. Favoriser la concertation et l'adaptation aux réalités locales pendant toute la période de reprise**

Les réactions aux propos ministériels et les nombreuses questions que se posent les élus locaux et la communauté éducative montrent que l'organisation du retour en classe doit se construire à l'échelon local afin de pouvoir conjuguer cadre national et spécificités territoriales.

Dans le cadre de concertations locales régulières, les collectivités pourront ainsi définir et mettre à jour, en collaboration avec les autorités préfectorales et les DASEN, l'organisation du fonctionnement des établissements et des activités périscolaires. En effet, il apparaît contreproductif d'imposer l'ouverture d'un établissement scolaire si les élus locaux ne l'estiment pas possible. Au contraire, l'accompagnement doit prévaloir afin de rendre envisageable cette réouverture.

**Proposition n° 24 :** Fixer et communiquer largement, après consultation des associations d'élus et avant les vacances estivales, un cadre national pour la rentrée des classes 2020 de l'école de la République ainsi que le protocole sanitaire associé.

En outre, les craintes des élus quant à l'engagement de leur responsabilité au moment de la réouverture des établissements scolaires ont montré les besoins de leur redonner confiance dans l'exercice de leurs pouvoirs. Pour ce faire, il semble important de clarifier la répartition des responsabilités entre les maires et les directeurs d'établissement scolaire s'agissant de la réouverture des classes.

**Proposition n° 25 :** Clarifier la répartition des responsabilités entre les maires et les directeurs d'établissements scolaires s'agissant de la réouverture des classes.

Enfin, les services du DASEN pourraient proposer, dès que le besoin s'en ferait ressentir par les acteurs d'un établissement scolaire, d'apprécier le protocole de réouverture d'un établissement, d'en assurer la pertinence voire de faire des propositions d'ajustement.

## **2. Assurer un suivi du retour en classe dans les établissements scolaires**

D'une manière générale, il apparaît nécessaire de réaliser un suivi dynamique de l'évolution du retour à l'école, territoire par territoire, afin d'établir des comparaisons et de disposer d'une vision nationale de l'école de la République. À terme, ce suivi permettra d'évaluer la stratégie de réouverture différenciée des établissements scolaires afin d'en identifier les avantages et les inconvénients pour les collectivités territoriales mais également pour les élèves et leur famille. Cette évaluation permettra de mieux préparer les collectivités territoriales et les directeurs d'établissements à la réouverture des classes pour la rentrée scolaire 2020.

Ce suivi servirait également à cartographier les différences en matière d'apprentissage engendrées par le confinement selon les territoires. En outre, cette cartographie doit également permettre, en recoupant les informations, d'identifier avec précision les zones dans lesquelles demeure une fracture numérique n'ayant pas permis d'assurer la continuité pédagogique.

**Proposition n° 26 :** Assurer un suivi dynamique des modalités de retour en classe dans les établissements scolaires et établir une cartographie des différences rencontrées dans chaque territoire afin de disposer d'un outil de pilotage pour les prochaines crises.

## **B. PRÉPARER DÈS MAINTENANT LA RENTRÉE SCOLAIRE 2020**

### **1. Engager le plus tôt possible le travail de concertation au niveau local pour appréhender la rentrée scolaire de septembre**

Pour éviter toute précipitation et favoriser une construction concertée du protocole opérationnel de reprise des cours à la rentrée 2020, il paraît souhaitable de commencer à y travailler dès que possible.

La détermination de ce cadre local, bien en amont des échéances propres à la reprise scolaire, permettront aux exécutifs locaux de fixer les moyens pour le mettre en œuvre (recensement du personnel disponible, des locaux à mobiliser, achat de matériel de protection, réorganisation des bâtiments) et les adaptations locales. L'implication du préfet et du DASEN sont nécessaires pour permettre une complémentarité des actions mais également garantir une harmonisation des démarches à l'échelle académique.

## **2. Proposer rapidement un cadre national précis pour la rentrée de septembre**

Les conditions de réouverture des classes en école élémentaire et maternelle ont souligné la nécessité pour les exécutifs locaux et les agents des collectivités de pouvoir faire preuve d'anticipation.

Afin de pouvoir préparer sereinement la rentrée scolaire prochaine, il nous semble essentiel que soit fixé avant les vacances estivales, le cadre national et le protocole sanitaire qui y est associé. Le groupe de travail souligne l'importance d'associer les élus locaux, par le biais des associations qui les représentent, aux différentes étapes d'élaboration de ce cadre national.

Le temps restant avant la rentrée des classes pourra être ainsi pleinement dédié à l'adaptation du plan national aux spécificités de chaque établissement.

Le groupe de travail attire également l'attention sur la volonté de proposer plus largement des stages de remise à niveau aux élèves, quel que soit leur niveau d'enseignement, pendant les vacances estivales. Au même titre que la réouverture des écoles, la détermination des modalités de ces stages devront également associer les élus locaux pour assurer une mise à disposition des établissements et la mobilisation des agents nécessaires. De même, il conviendrait également de clarifier sur le plan juridique les acteurs responsables pour la mise en œuvre de ces stages.

## **C. STRUCTURER LES POSSIBILITÉS DE RECOURIR AU NUMÉRIQUE**

### **1. Accélérer le déploiement du numérique éducatif dans tous les territoires**

La crise sanitaire a amené l'Éducation nationale à généraliser les solutions d'éducation à distance. Si le recours au numérique a permis d'assurer une certaine continuité pédagogique, elle fut toutefois difficile à mettre en place pour certaines familles ne disposant pas du matériel adéquat ou pour certains enseignants non formés à ce genre de pratiques. Le passage au « tout numérique éducatif » a également révélé des inégalités entre les territoires et les établissements s'agissant des matériels qui pouvaient être mis à disposition ou qui l'avaient déjà été.

Face à ce constat, le groupe de travail appelle à faire de la sortie de la crise sanitaire un accélérateur de la transformation digitale du modèle éducatif. Cela sous-entend de structurer une politique éducative d'équipement du numérique en s'assurant que chaque collectivité territoriale ait les moyens d'en faire une priorité.

À ce titre, il semblerait nécessaire d'évaluer en amont, les disparités locales en termes d'équipements pédagogiques numériques, aussi bien au domicile des parents que dans les salles de classe, afin de mieux pouvoir les combler.

**Proposition n° 27 :** Mettre en œuvre un plan de modernisation du modèle éducatif comprenant notamment une vaste politique d'équipement en matériel numérique des élèves et des établissements.

## 2. Faire du numérique une des priorités de la relance

Au-delà de l'importance du numérique en matière d'éducation, la période de crise sanitaire nous a confirmé l'ampleur de la fracture numérique dans les territoires français. Le contexte lié à l'épidémie de covid-19 rend plus impérieuse et plus urgente encore la nécessité de la résorber. Il a également remis en lumière l'importance de consacrer un véritable droit universel d'accès au réseau.

**Proposition n° 28 :** Engager le débat sur la consécration d'un droit universel d'accès au réseau.

En outre, les retards enregistrés dans les travaux de déploiement des réseaux du fait de la crise sanitaire laissent craindre un ralentissement des déploiements qui met en péril les calendriers initialement prévus. Pour rattraper ces retards, il semble essentiel que soient accompagnés les opérateurs des télécoms et les collectivités territoriales pour un redémarrage rapide des constructions d'infrastructures permettant une couverture numérique.

Au-delà des efforts sur les infrastructures, le contexte de crise sanitaire et le maintien des activités à distance appellent à ce qu'un effort particulier soit porté sur le développement des usages et d'une culture numérique pour le plus grand nombre, avec une aide à l'équipement des familles, la lutte contre l'illectronisme et le recours encadré à la dématérialisation des procédures administratives.

Enfin, la période de confinement semble avoir montré la nécessité de se donner les moyens pour démultiplier les recours au numérique dans la vie quotidienne, notamment dans les zones encore aujourd'hui enclavées. À ce titre, la simplification du recours à la télémédecine pourrait être conservée après la crise.

**Proposition n° 29 :** Pérenniser les aménagements ayant permis le recours massif à la télémédecine.

Ainsi, le plan de relance national qui suivra la crise sanitaire pourrait être saisi comme une opportunité pour mieux digitaliser les secteurs de la santé, les services publics, les administrations, les écoles, les entreprises et les commerces tout en fournissant aux citoyens les moyens de pouvoir s'en saisir et le choix de ne pas y avoir recours.

## V. SORTIR DE LA MÉTROPOLISATION ET RENDRE LES TERRITOIRES PLUS ATTRACTIFS

La crise sanitaire, comme toutes les crises, est l'occasion de s'interroger sur un certain nombre de sujets structurants à l'aune des fractures et des dysfonctionnements qu'elle met en lumière. Les réflexions sur l'aménagement du territoire ne sont certes pas nouvelles, mais leur acuité est plus grande et leur urgence plus consensuelle.

Plus que jamais la diversité des territoires doit être considérée comme un atout majeur pour notre pays, la relance de l'activité doit s'appuyer sur ces secteurs révélateurs de leur dynamisme que sont la culture et le sport.

Dans cette situation particulière, le tourisme est conduit à se réinventer en temps réel en s'appuyant sur l'innovation et cette diversité.

### A. REPENSER L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN RAPPROCHANT LES LIEUX DE TRAVAIL DES LIEUX DE VIE

Sans entrer dans le débat autour de la décroissance, force est de constater que la crise sanitaire a exacerbé les effets négatifs de la métropolisation.

Le recours massif au télétravail, et son maintien recommandé pour ceux qui le peuvent, a permis de désengorger les transports, particulièrement dans les zones urbaines denses comme la région parisienne. On avait déjà pu observer à la suite de la période de grèves, le fort développement des déplacements en vélo, trottinettes, et autres modes de déplacements individuels.

Plus généralement cette crise et les problèmes de mobilité qu'elle entraîne plaident en faveur d'un **aménagement du territoire permettant de rapprocher les lieux de vie et les lieux de travail** et renforce les critiques déjà très largement présentes à l'encontre de la métropolisation. Les efforts pour relocaliser en France certaines productions, notamment dans le domaine sanitaire et du médicament, doivent s'accompagner d'une politique du logement en proximité de ces unités de production. Le coût foncier moindre en dehors des métropoles et la meilleure qualité de la vie pour les habitants sont des arguments qui vont dans le même sens. La réflexion doit s'articuler autour des notions de bassin de vie et de bassin de déplacement comme cela a déjà été amorcé dans le cadre de la loi LOM.

Les rapporteurs de la mission flash sur « *l'équilibre entre les territoires urbains et ruraux* » réalisée par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation<sup>1</sup> parvenaient au constat que la législation récente a été influencée par un certain nombre de présupposés, consacrant les métropoles comme moteurs de la croissance tout en négligeant les coûts de concentration, et en sous-estimant trop souvent le potentiel des territoires ruraux. Ils concluaient que l'équité et les complémentarités entre les différents territoires ruraux et urbains doivent être renforcées, afin de **rétablir une juste cohésion territoriale pour l'unité de la République**. C'est effectivement dans cette direction que la présente contribution souhaite s'orienter à la lumière des innovations rendues nécessaires par la crise sanitaire.

---

(1) Mission flash conduite par MM. Jean Claude Leclabart, député de la Somme (*La République en Marche*), et Thibault Bazin, député de Meurthe-et-Moselle (*Les Républicains*), avril 2019.

**Proposition n° 30 :** Privilégier les dispositifs articulés autour des notions de bassin de vie et de bassin de déplacement plutôt que les strictes limites administratives.

Parmi les vecteurs de rééquilibrage du territoire, le développement du numérique est absolument fondamental. Il est clair que la possibilité de pouvoir disposer d'un accès de bonne qualité aux réseaux numériques est une des conditions nécessaires pour l'installation de jeunes et d'actifs en milieu rural.

**Proposition n° 31 :** Réaffirmer que le développement du numérique, associant acteurs publics et opérateurs privés, est au cœur de la politique d'aménagement du territoire pour un meilleur équilibre entre territoires urbains et territoires ruraux.

## **B. SOUTENIR LES SECTEURS DE LA CULTURE ET DU SPORT, ACTEURS ESSENTIELS DU DYNAMISME DES TERRITOIRES**

Le soutien aux secteurs culturel et sportif est tout à fait indispensable car ils sont souvent organisés sous forme associative et sont donc particulièrement fragiles financièrement. Ils jouent par ailleurs un rôle très important pour l'identité culturelle des territoires, pour la cohésion sociale et aussi pour l'attractivité touristique. On peut ainsi citer l'exemple du festival de musique des Vieilles Charrues qui a fortement contribué à la renommée de la culture bretonne et à donner une nouvelle image au centre Bretagne.

Ces secteurs sont également emblématiques de la coopération nécessaire entre l'État et les collectivités locales, certains grands programmes de soutien comme le fonds d'urgence pour le spectacle vivant étant abondés par les différentes collectivités pour apporter leur soutien à des compagnies de théâtre locales.

Concernant le secteur de la Culture, après un premier train de mesures d'urgence sectorielles annoncées le 18 mars par le ministère de la culture, le Président Emmanuel Macron a annoncé le 7 mai une série de mesures de plus long terme qui doivent cependant être encore précisées au plan financier.

La mesure la plus importante concerne la prolongation des droits à l'assurance chômage des intermittents du spectacle qui concerne 130 000 professionnels, artistes et techniciens, du spectacle vivant, du cinéma, de l'audiovisuel. En effet, avec les spectacles et tournages à l'arrêt, très peu d'intermittents pourront cumuler les 507 heures nécessaires à l'assurance chômage, leurs droits sont donc prolongés d'une année, jusqu'à fin août 2021.

Emmanuel Macron a semblé indiquer que cette prolongation des droits comporterait une contrepartie en suggérant que certains artistes puissent contribuer à l'animation artistique notamment auprès des jeunes publics cet été. Il a ainsi déclaré :

*« On va vous donner des heures pour créer. Il va falloir inventer une saison hors normes, profiter de la limitation des jauges pour aller chercher des publics qui ne venaient pas, ouvrir vos répétitions à des jeunes, imaginer des formes de création en lien avec l'éducation. Dès maintenant, les écoles vont rouvrir différemment et nous aurons besoin de votre énergie et de votre créativité pour nos enfants. » De même, « cet été, beaucoup d'adolescents ne pourront pas partir, il faudra en faire un été apprenant et culturel ».*

Emmanuel Macron a également annoncé un « *grand programme de commandes publiques* » visant particulièrement les « *jeunes créateurs de moins de 30 ans* », que ce soit dans les métiers d'art, le spectacle vivant, la littérature ou les arts plastiques.

Il a par ailleurs insisté sur la nécessité que « *les lieux de création revivent* », affirmant que dès le 11 mai beaucoup pourront reprendre leur activité comme les librairies, les petits musées, et les galeries d'art. Quant aux théâtres, à défaut d'accueillir du public, ils pourraient « *commencer à fonctionner et à répéter* », précisant qu'un nouveau bilan serait fait fin mai-début juin.

Concernant la production cinématographique, certains tournages pourront reprendre fin mai, « au cas par cas », mais le Président s'est tout de même dit favorable à un fonds d'indemnisation pour les tournages annulés, avec l'aide du CNC, des Sofica, des Régions, des assureurs et des banques.

L'intervention des collectivités territoriales dans le domaine de la culture est donc déterminante pour permettre à ce secteur très fragmenté de surmonter les conséquences du Covid-19.

De nombreuses régions ont complété le dispositif du Fonds de Solidarité par un troisième volet qui permet d'associer d'autres collectivités au financement du dispositif et qui s'adresse à un champ plus large de bénéficiaires et en tout premier lieu aux artistes, aux associations culturelles et petites entreprises de l'évènementiel.

On peut ainsi citer la Région Bretagne qui a lancé un fonds Covid Résistance, associant des financements de la Région, des Départements et des intercommunalités ainsi que la Banque des Territoires et qui permettra aux associations d'obtenir un prêt remboursable sur 36 mois avec 18 mois de différé (montant de 30 000 euros au maximum).

Un dispositif similaire a été mis en place par la Région Bourgogne Franche-Comté. Lors de sa séance de travail du 7 mai 2020 à la DCTD, Mme Yolaine de Courson a fait remarquer que sa région a mis en place un troisième volet au Fonds de solidarité, pour aider le secteur économique de l'évènementiel et les hébergements touristiques et qu'il serait étendu aux associations. Ce dispositif présente la particularité d'être territorialisé. Ce sont les EPCI qui instruisent les demandes, tout en contribuant à leur financement (participation régionale de 75 % et de 25 % pour les EPCI).

Les rapporteurs attirent aussi l'attention sur l'organisation des festivals pendant la période estivale. Ils souhaitent une clarification des critères permettant aux maires de prendre la décision d'autoriser des « petits festivals » et des précisions sur le régime de responsabilité. Ces précisions doivent aussi permettre aux maires et décideurs locaux de procéder aux arbitrages quant aux diverses manifestations et rassemblements (fêtes votives, concerts).

Pour le mouvement sportif amateur, les Régions ont combiné des aides financières exceptionnelles et le maintien des subventions pour l'année en cours et à venir même si les activités de ces clubs vont être quasiment à l'arrêt.

On peut ainsi citer l'exemple de la Région Normande qui a annoncé les mesures suivantes :



### **Sport : un fond exceptionnel de soutien de 3 millions d'euros pour les structures les plus fragilisées**

S'agissant du mouvement sportif, les aides aux ligues régionales pour l'année 2020 et les bourses aux 550 sportifs ont été votées comme prévu lors de la commission permanente du lundi 6 avril, sans aucun impact sur leurs montants.

Les subventions ou prestations de communication attribuées aux clubs phares ou amateurs pour la saison 2019/2020 seront aussi maintenues, même en cas d'annulation de rencontres.

Par ailleurs, afin de permettre un versement le plus rapide possible des subventions pour la saison 2020/2021, la procédure de dépôt des demandes pour les clubs phares est dès à présent disponible. La procédure d'aide aux clubs nationaux 2020/2021 sera quant à elle maintenue dans son calendrier initial (ouverture à la fin du mois de mai).

Afin de permettre au mouvement sportif de faire face à cette situation exceptionnelle, les subventions régionales aux événements seront maintenues en cas d'annulation, en prenant en compte les dépenses réalisées par les associations. Les services de la Région ont d'ores et déjà engagé une étude au cas par cas des situations des organisateurs. Les structures à vocation professionnelle pourront quant à elles bénéficier des dispositifs à destination des entreprises (chômage partiel, facilités de trésorerie...).

En outre, dans l'attente d'éventuelles annonces de la part de l'État pour le secteur, la Région va mettre en place **un fond exceptionnel de soutien de 3 millions d'euros** qui lui permettra d'intervenir sur les situations les plus critiques. Ce fond, qui a vocation à être mobilisé à court terme mais aussi au moment du redémarrage de la prochaine saison sportive, sera mis en œuvre par la Région, avec l'appui d'une cellule opérationnelle de coordination associant le mouvement sportif et les collectivités locales.

Enfin, Hervé Morin a saisi le Premier ministre sur la nécessité d'étudier des mesures facilitatrices ou incitatives pour aider les acteurs du sport en vue des prochaines saisons : **baisse de la TVA sur le sponsoring et la billetterie, augmentation des plafonds de défiscalisation du mécénat** pour éviter un désengagement massif des entreprises, dans un contexte inévitable de crise économique...

*Source : site du Conseil régional de Normandie.*

Les rapporteurs se félicitent que les secteurs de la culture et du sport puissent bénéficier du Fonds de solidarité mais estiment que des mesures sectorielles spécifiques doivent être développées car ces deux secteurs seront impactés plus longtemps que d'autres secteurs économiques du fait de la suppression des festivals durant la période estivale et de l'interdiction prolongée des grandes manifestations sportives.

Ils estiment qu'une attention particulière doit être portée à la facilité d'accès à ces dispositifs d'aide car les associations culturelles et sportives ne disposent pas de structure administrative pour monter des dossiers complexes. La coordination entre les aides relevant du ministère de la Culture et celles attribuées par les collectivités locales doit être un point de vigilance.

Les mesures du Fonds de solidarité applicables aux professionnels de la culture et du sport devraient être complétées par des dispositifs sectoriels comme le fonds d'indemnisation pour les tournages annulés ou le fonds d'urgence pour le spectacle vivant. Les collectivités locales pourront librement abonder ces dispositifs.

Ces activités étant souvent organisées sous forme associative, il serait aussi utile de renforcer les moyens du Fonds pour le Développement de la Vie Associative (FDVA) pour

permettre de soutenir les associations connaissant des difficultés financières suite à la crise sanitaire.

**Proposition n° 32:** Renforcer pour 2020 (PLFR) et 2021 (PLF) le FDVA – Soutien aux associations particulièrement impactées par la crise sanitaire – pour soutenir les associations connaissant des difficultés financières suite à la crise sanitaire.

**Proposition n° 33 :** Compléter les mesures du Fonds de solidarité applicables aux professionnels de la culture et du sport par des dispositifs sectoriels comme le fonds d'indemnisation pour les tournages annulés ou fonds d'urgence pour le spectacle vivant que pourront librement abonder les collectivités locales.

**Proposition n° 34 :** Préciser et fixer un cadre national des modalités de redémarrage des activités culturelles au niveau territorial et de tous les acteurs subventionnés par les collectivités avec des possibilités d'adaptions locales.

### C. DÉVELOPPER UN TOURISME DE PROXIMITÉ

Dès le début de la crise sanitaire, plusieurs Régions ont adopté des mesures de soutien pour le secteur touristique et la restauration. L'enjeu de ces prochaines semaines est de déterminer comment l'État et les collectivités vont coordonner leurs mesures de soutien, question d'autant plus cruciale qu'il n'existe pas de collectivité chef de file pour cette compétence. Comment accompagner les acteurs économiques du secteur les plus fragilisés sans trop fragmenter les aides ?

Ce secteur est d'une importance vitale pour plusieurs Régions comme par exemple la Corse, Paca ou l'Occitanie. Au niveau national, le tourisme est en effet une filière stratégique qui génère 7 à 8 % du PIB et 8 à 9 % de l'emploi salarié, soit 1,1 million de salariés en équivalent temps plein, mais aussi quelque 56 milliards d'euros de recettes liées au tourisme international.

Le Premier Ministre, Édouard Philippe a annoncé ce 14 mai à l'issue d'un comité interministériel un « plan massif » en faveur du tourisme.

Ce plan comporte de multiples mesures de court et moyen terme. Le Premier ministre a ainsi indiqué que le fonds de solidarité mis en place par le gouvernement pour aider les entreprises restera ouvert jusqu'à la fin du mois de décembre pour le secteur du tourisme. Son accès, d'abord limité aux seules très petites entreprises – ce qui semblait assez peu réaliste au regard de la typologie du secteur – sera par ailleurs élargi aux entreprises comptant jusqu'à 20 salariés et réalisant jusqu'à 2 millions d'euros de chiffre d'affaires. Enfin, l'aide accordée pourra aller jusqu'à 10 000 euros.

Du côté des prêts, le mécanisme général des prêts garantis par l'État (PGE) sera renforcé sous la forme de ce que le Premier ministre a appelé un « prêt garanti par l'État Saison » (PGES). Principale différence : le plafond du prêt accordé ne sera plus de 25 % du chiffre d'affaires de l'année précédente, mais équivalra au montant des trois meilleurs mois

de l'exercice précédent. Le tourisme étant une activité le plus souvent très saisonnalisée, le plafond du prêt susceptible d'être accordé ira donc bien au-delà des 25 % actuels.

Autre mesure importante : l'enveloppe des prêts tourisme de Bpifrance, va passer de 250 millions à un milliard d'euros. Enfin, le plan confirme une annulation des loyers et redevances d'occupation du domaine public dus aux bailleurs nationaux (l'État et ses opérateurs), pour les TPE et PME du secteur du tourisme et de l'événementiel sportif, pour la période de fermeture administrative.

Au-delà du sauvetage du secteur, le plan Tourisme entend aussi accompagner le redémarrage de l'activité en consolidant les structures financières de ces entreprises. L'outil principal en est un plan d'investissement en fonds propres, porté par la Caisse des Dépôts et sa filiale Bpifrance. Ces deux organismes vont en effet dégager 1,3 milliard d'euros d'investissements pour renforcer les fonds propres des entreprises du secteur. Avec les financements privés qui se trouveront ainsi sécurisés, cette enveloppe devrait engendrer près de 7 milliards d'euros d'investissements dans le secteur. Selon Olivier Sichel, directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), par ailleurs patron de la Banque des territoires, il s'agit d'un « grand plan Marshall ». Les assureurs proposent également d'apporter 150 millions d'euros comme première participation à ce plan de relance.

Le gouvernement a aussi annoncé qu'il présenterait prochainement des mesures complémentaires en faveur du **tourisme social**, des discussions étant en cours avec les acteurs de ce secteur.

Ce plan a été plutôt bien accueilli par les collectivités locales qui avaient déjà pris en urgence des mesures de soutien à ce secteur.

Parmi les réactions on peut citer celle d'ADN Tourisme - qui fédère désormais les offices de tourisme communaux, intercommunaux, départementaux et régionaux, qui « *salue l'effort financier important du gouvernement pour soutenir le secteur, notamment avec la mise en place d'un plan d'investissements en fonds propres de 1,3 milliard d'euros* » et « *souscrit également à l'idée que la sécurité sanitaire soit un prérequis à toute reprise d'activité* ». L'association estime toutefois « *urgent que l'État puisse valider au plus vite les conditions sanitaires de réouverture et, notamment, les guides de bonnes pratiques élaborés par l'ensemble des fédérations professionnelles* ».

Renaud Muselier, président de Régions de France et président de la région Sud, qui participait au comité interministériel du tourisme du 14 mai, s'est félicité « *du plan massif annoncé par le gouvernement* ». Il a salué également la reconnaissance par l'État d'une approche différenciée par région et « *la mise en place d'une plateforme plan-tourisme.fr qui permettra aux bénéficiaires d'avoir très simplement accès aux dispositifs existants, nationaux et régionaux, auxquels ils peuvent prétendre dans leur diversité* ».

Les collectivités locales ont été les premières à se mobiliser et à chercher à attirer une clientèle de proximité.

La Région Occitanie, par exemple, a prévu un plan d'aide à la filière touristique de plus de 2,5 millions d'euros pour faire face à cette crise, avec notamment une campagne de communication pour inciter les Occitans à partir en vacances à côté de chez eux. Ce plan vise aussi à renforcer l'ingénierie touristique pour permettre notamment aux hébergements chez l'habitant de gagner en visibilité (création de sites internet de réservation). Pour cette région, le tourisme est le deuxième secteur d'activité de l'économie régionale, juste derrière celui de l'agriculture/agroalimentaire et devant ceux du BTP et de l'aéronautique.

Il est intéressant de noter que les départements ont mené en complémentarité avec l'action des Régions, des actions de promotion très ciblées sur le tourisme de proximité.

On peut ainsi citer le cas de « Tarn-et-Garonne Tourisme » qui a décidé d'engager tout un plan de communication à l'échelle notamment de l'Occitanie et de la Nouvelle-Aquitaine. À noter, qu'une campagne de séduction est prévue sur France 3 Occitanie fin mai (50 spots multi-diffusés sur 15 jours). Pour développer ce tourisme à la campagne, le comité départemental a proposé une plateforme spécifique. Chaque maison d'hôtes peut désormais sur son site internet proposer en même temps que ses propres offres d'hébergement, de la location de vélo, de la billetterie pour les musées ou des activités sportives qui sont créées et proposées par les autres membres de la plateforme *elloha* – Tarn-et-Garonne Tourisme.

Quant à la Région Provence-Alpes-Côte-D'azur (Paca, qui est la deuxième française pour le poids de son économie touristique (13 % du PIB et 140 000 emplois), elle a décidé d'attribuer 2,6 millions d'euros complémentaires au comité régional du tourisme pour soutenir les professionnels du tourisme. Elle a aussi annoncé le 26 avril la distribution d'un chéquier vacances pour les personnes ayant travaillé au contact du public durant le confinement, afin de venir en aide aux professionnels du tourisme. D'une valeur de 500 euros, le chéquier vacances sera attribué aux salariés du secteur privé domiciliés dans la région et bénéficiant d'un quotient familial ne dépassant pas 700 euros. Il s'adresse aux personnes qui ont travaillé au contact direct du public durant la période de confinement, précise dans un communiqué la Région. Il devra être utilisé dans la région exclusivement, au sein du réseau des professionnels inscrits au réseau de l'Agence nationale des chèques vacances, partenaire de l'opération précise la collectivité régionale. L'enveloppe globale de l'opération qui est estimée à 10 millions d'euros -financée par les départements et la Région à hauteur de 4 millions d'euros- est destinée à participer à la relance de la consommation dans cette région fortement dépendante du tourisme.

D'autres collectivités voudraient aussi instaurer un dispositif plus large de « chèque tourisme » pour relancer la filière touristique et aider les familles.

C'est la demande faite au Premier ministre par Carole Delga, Présidente de la Région Occitanie, aux côtés de plusieurs députés, présidents de Région et de Département. Ce dispositif viserait d'une part à répondre à l'urgence économique pour le tourisme et à soutenir les professionnels et, d'autre part, à aider les Français les plus fragilisés par la crise à partir en vacances.

La Région Occitanie s'engage à participer financièrement à ce « chèque tourisme ». Il prendrait ainsi la forme d'un titre de paiement cofinancé par l'État, les collectivités et les comités d'entreprises volontaires. Il serait réservé aux Français dont le revenu est inférieur au revenu médian, soit 50 % de la population et 40 % des foyers ne partant pas en vacances.

À la différence d'une subvention, ces chèques permettraient une relance ciblée du secteur touristique par la fréquentation. Le ciblage pourrait même viser des territoires spécifiques. Par ailleurs, en accordant à ces titres une durée de vie limitée à six mois, ils inciteraient à une reprise rapide de la consommation.

## CONCLUSION

La Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation a choisi de réfléchir en temps réel aux impacts de la crise sanitaire sur les collectivités et sur l'articulation du processus décisionnel entre l'État central, l'État déconcentré et les élus locaux. Les rapporteurs formulent une série de propositions, certaines très structurelles, d'autres plus ponctuelles.

Le fait que cette crise soit intervenue au cœur du processus de renouvellement général des conseils municipaux et communautaires a ajouté un élément de complexité supplémentaire dans sa gestion au sein du bloc local.

Toute crise d'une telle ampleur conduit à réfléchir sur le bien-fondé de notre mode de vie, individuel et collectif. Pour ce qui concerne l'organisation décentralisée de notre République, elle aura à la fois mis en lumière des manques, des fractures et des procédures à améliorer, mais aussi la pertinence des évolutions en cours en matière de différenciation et de capacité de dérogation, ainsi que l'efficacité de l'articulation entre pouvoir exécutif déconcentré et responsables locaux, entre les préfets de département, les maires et les Présidents d'EPCI.

Dans ce contexte, le futur projet de loi « 3D » conserve tout son intérêt en tenant compte des leçons de la crise sanitaire.

|   |
|---|
| <p><b>Proposition n° 35 :</b> Remettre à l'agenda législatif le projet de loi 3D dont l'intérêt a été renforcé par les enseignements de la crise.</p> |
|---|

La décentralisation doit se traduire par une consultation plus systématique des élus locaux sur les réformes et évolutions des politiques publiques car la territorialisation de ces politiques nécessite de recueillir l'avis, et l'engagement, des acteurs au plus près du terrain.

Le renforcement de la déconcentration doit s'inscrire parmi les enseignements de la crise qui a démontré l'importance de disposer d'un « chef d'orchestre », le préfet. Cette crise a également montré toute la pertinence et l'agilité du « circuit court décisionnel » constitué par le préfet et le maire, ainsi que l'a qualifié la Présidente de l'Agence nationale de cohésion des territoires, Mme Caroline Cayeux. Il apparaît donc nécessaire de renforcer les relations entre les préfets et les collectivités en période « normale ». Dans cette perspective, se pose la question de l'autorité des préfets sur l'ensemble des services déconcentrés et de leur capacité à associer les différentes agences sectorielles, afin d'être les interlocuteurs identifiés des collectivités.

Enfin, la différenciation a été au cœur de la méthode mise en œuvre pour gérer les effets de la crise ainsi que lors du déconfinement. Cette expérimentation forcée a permis d'éprouver dans un premier temps, puis de dépasser dans un second, la tension qui peut exister entre une décision nationale et sa déclinaison locale. Le retour d'expérience de la différenciation mise en œuvre à l'école dans le cadre de la crise sanitaire doit être effectué, permettant ainsi d'envisager l'évolution des rapports entre l'État et les collectivités territoriales, au bénéfice de la responsabilité clairement assumée par chacun et en veillant au respect des missions régaliennes de l'État et à la garantie d'accès aux services publics dans l'unité républicaine.



## SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

### Mesures urgentes pour sécuriser la période transitoire et la tenue des élections

**Proposition n° 3** : Renforcer le rôle de la conférence des maires durant la période transitoire dans les EPCI.

**Proposition n° 5** : Définir dans la loi un protocole détaillant les modalités de transition des exécutifs locaux en temps de crise.

### Mesures tirant les leçons de la crise pour le fonctionnement des collectivités territoriales

**Proposition n° 2** : Créer une obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants, les EPCI et les autres collectivités territoriales d'élaborer un plan de sauvegarde en réponse au risque de crise sanitaire. Celui-ci devra être régulièrement mis à jour et intégrer un plan de continuité des activités (PCA) et le plan de reprise de l'activité (PRA). Inciter les communes de moins de 3 500 habitants à le faire également.

**Proposition n° 4** : Pérenniser les assouplissements des modalités de gouvernance des instances politiques locales instaurés pendant la crise sanitaire.

**Proposition n° 1** : Se saisir des possibilités offertes par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, pour étendre la part de télétravail dans le temps de travail des collectivités territoriales.

## Préconisations concernant les relations entre les collectivités territoriales et l'État

### *Assouplissements et précisions juridiques*

**Proposition n° 6 :** Prendre en compte les circonstances particulières propres à la crise sanitaire lors des contrôles de légalité des actes des collectivités territoriales opérés pendant la période de confinement.

**Proposition n° 7 :** Évaluer la nécessité de reporter les échéances des obligations essentielles au bon fonctionnement des collectivités territoriales et à l'exercice de leurs compétences.

**Proposition n° 8 :** Préciser la répartition des compétences et les responsabilités de chaque acteur dès que des mesures nationales se doivent d'être adaptées à l'échelon local.

### *Renforcer la concertation et la coopération*

**Proposition n° 9 :** Renforcer la coopération entre les exécutifs du bloc communal et les préfets pour une mise en œuvre des directives nationales adaptées aux spécificités locales.

**Proposition n° 10 :** Sur le modèle du Conseil des Territoires, impulser la constitution d'instances de dialogue territorial réunissant les services de l'État, les parlementaires, les élus locaux et les collectivités territoriales afin d'établir et de mettre en œuvre une stratégie de relance propre à chaque territoire.

**Proposition n° 11 :** Renforcer le rôle du préfet de département en matière de coordination des acteurs publics déconcentrés sur le territoire ainsi qu'en matière de centralisation des informations.

### *Relancer la préparation du projet de loi « 3D »*

**Proposition n° 35 :** Remettre à l'agenda législatif le projet de loi 3D dont l'intérêt a été renforcé par les enseignements de la crise.



## Propositions pour renforcer la territorialisation des politiques publiques et accompagner la relance

**Proposition n° 12 :** Conforter les actions entreprises par l'ANCT et ses capacités d'ingénierie pendant la période de relance.

**Proposition n° 13 :** Formaliser un comité de pilotage sous l'égide du préfet intégrant les ARS, les services de l'état concernés et les élus locaux chargés de la mise en œuvre de la politique sanitaire locale.

**Proposition n° 23 :** Réorienter les programmes « Territoires d'industrie », « Action cœur de ville » et « contrat de ruralité » pour soutenir des projets de relocalisation.

**Proposition n° 30 :** Privilégier les dispositifs articulés autour des notions de bassin de vie et de bassin de déplacement plutôt que les strictes limites administratives.

**Proposition n° 31 :** Réaffirmer que le développement du numérique, associant acteurs publics et opérateurs privés, est la priorité nationale d'aménagement du territoire pour un meilleur équilibre entre territoires urbains et territoires ruraux.

## Propositions ponctuelles en matière de fiscalité locale

**Proposition n° 14 :** Mettre en œuvre des mesures pour améliorer la trésorerie des collectivités en difficulté à la suite de la crise sanitaire.

**Proposition n° 15 :** Publier une instruction budgétaire et comptable des ministères chargés du budget et des collectivités territoriales, portant création d'un compte dédié pour les dépenses liées au Covid-19.

**Proposition n° 16 :** Mettre en place un dispositif permettant d'éviter la sous-estimation manifeste par les entreprises du montant des deux acomptes de CVAE à verser en 2020 et donc du montant versé aux collectivités en 2021.

**Proposition n° 17 :** S'assurer que le dispositif de péréquation horizontale des départements par les DMTO soit maintenu en 2021.

**Proposition n° 18 :** Étudier les modalités de péréquation horizontale et verticale au regard des pertes individualisées par collectivités dans le cadre de la préparation de loi de finances pour 2021.

**Proposition n° 19 :** Favoriser la mise en place de prêts spécifiques de longue durée pour faciliter la relance de l'investissement.

**Proposition n° 20 :** Publier une instruction budgétaire et comptable des ministères chargés du budget et des collectivités territoriales, autorisant les collectivités territoriales à recourir pour les dépenses de fonctionnement occasionnées par la crise sanitaire à la procédure d'étalement des charges prévue par de l'instruction budgétaire et comptable M14 pour les communes et M 52 pour les départements, compte 4818.

## **Propositions temporaires pour accélérer la commande publique**

**Proposition n° 21 :** Porter le seuil de dispense de procédure de passation des marchés publics à au moins 50 000 euros hors taxe.

**Proposition n° 22 :** Réduire de manière significative les délais de principe pour la réception des candidatures et des offres, d'une part dans le cadre des appels d'offre ouverts et, d'autre part, pour les appels d'offre restreints et les procédures avec négociation.

## **Propositions thématiques : Scolaire, périscolaire et éducation**

**Proposition n° 24 :** Fixer et communiquer largement, après consultation des associations d'élus et avant les vacances estivales, un cadre national pour la rentrée des classes 2020 de l'école de la république ainsi que le protocole sanitaire associé.

**Proposition n° 25 :** Clarifier la répartition des responsabilités entre les maires et les directeurs d'établissements scolaires s'agissant de la réouverture des classes.

**Proposition n° 26 :** Assurer un suivi dynamique des modalités de retour en classe dans les établissements scolaires et établir une cartographie des différences rencontrées dans chaque territoire afin de disposer d'un outil de pilotage pour les prochaines crises.

## **Propositions thématiques : Développement du Numérique**

**Proposition n° 27 :** Mettre en œuvre un plan de modernisation du modèle éducatif comprenant notamment une vaste politique d'équipement en matériel numérique des élèves et des établissements.

**Proposition n° 28 :** Engager le débat sur la consécration d'un droit universel d'accès au réseau.

**Proposition n° 29 :** Pérenniser les simplifications ayant permis le recours massif à la télémédecine.

## **Propositions thématiques : Soutien aux secteurs essentiels à l'attractivité des territoires (secteur associatif, sport, culture et tourisme)**

**Proposition n° 32:** Renforcer pour 2020 (PLFR) et 2021 (PLF) le FDVA – Soutien aux associations particulièrement impactées par la crise sanitaire – pour soutenir les associations connaissant des difficultés financières suite à la crise sanitaire.

**Proposition n° 33 :** Compléter les mesures du Fonds de solidarité applicables aux professionnels de la culture et du sport par des dispositifs sectoriels comme le fonds d'indemnisation pour les tournages annulés ou fonds d'urgence pour le spectacle vivant que pourront librement abonder les collectivités locales.

**Proposition n° 34 :** Préciser et fixer un cadre national des modalités de redémarrage des activités culturelles au niveau territorial et de tous les acteurs subventionnés par les collectivités avec des possibilités d'adaptions locales.