SYNTHESE DE L'ENQUETE SUR LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

CONFIDENTIEL

MAI 2021

SOMMAIRE

1. La continuité des services publics locaux pendant le premier confinement
2. Les obstacles rencontrés dans la gestion des agents
3. Les mesures de sécurité et de protection des agents
4. L'organisation des services
5. Le versement de la prime exceptionnelle
6. Les impacts financiers de la crise

CONFIDENTIEL

Méthodologie

34 794 communes, 1 251 intercommunalités et l'ensemble des régions et départements ont été destinataires de l'enquête.

L'envoi des liens pour répondre au questionnaire a été réalisé par mail du 21 octobre au 12 novembre 2020. Le démarrage de l'enquête a coïncidé avec le démarrage du deuxième confinement (1er novembre), circonstance *a priori* défavorable.

L'enquête a été arrêtée au 18 décembre avec 4 022 réponses complètes.

Mode de recueil des données : via internet (questionnaire CAWI)

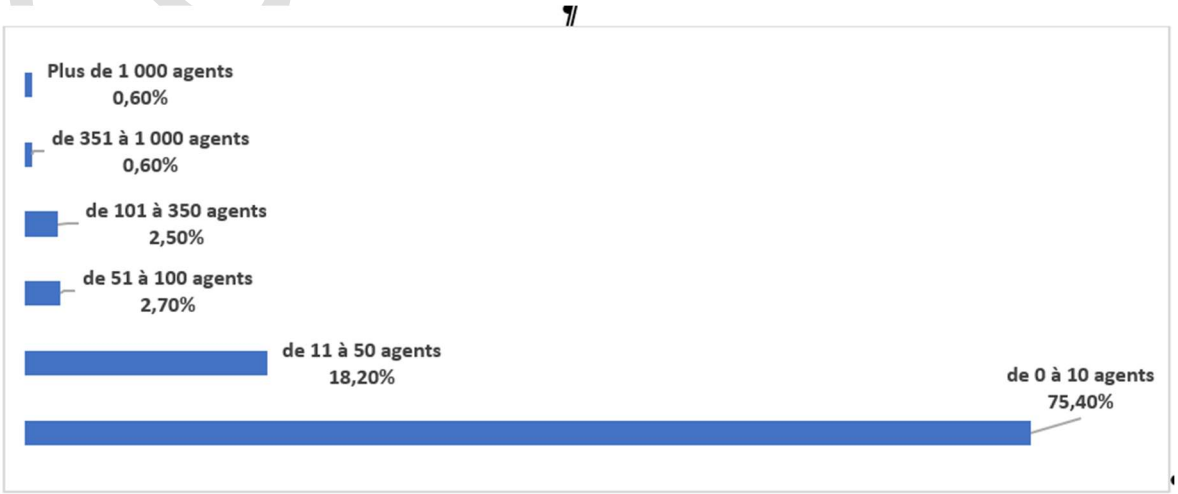
Taux de réponse des communes par nombre d'habitants

	Base répondants	Base totale	Taux de réponse
< 2 000 habitants	3432	29392	12%
Entre 2000 et 5000 habitants	324	3237	10%
Entre 5000 et 50000 habitants	120	2013	6%
Plus de 50 000 habitants	8	152	5%
Ensemble	3884	34794	11%

Taux de réponse des autres collectivités

	Base répondants	Base totale	Taux de réponse
CA	27	225	12%
CC	93	1016	9%
CU	0	14	0%
Métropole	0	23	0%
Département	12	75	16%
Région	6	16	38%
Ensemble	138	1369	10%

Nombre d'agents dans la collectivité



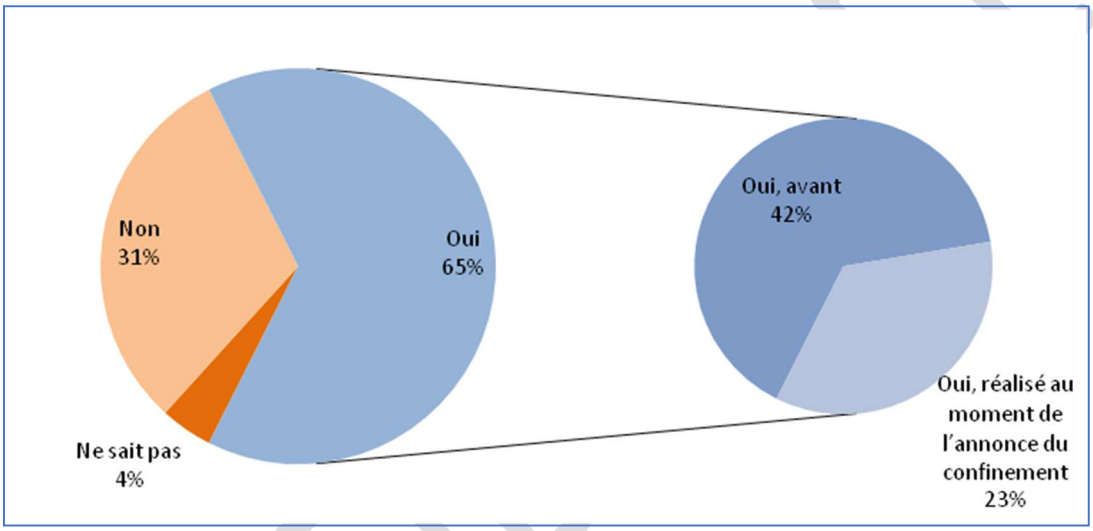
CONFIDENTIEL

1. La continuité des activités pendant le premier confinement

L'adoption de PCA

Les plans de continuité d'activité (PCA) visent à s'assurer, en cas de crise, du maintien des missions jugées fondamentales à la continuité du service public par la désignation d'agents jugés indispensables tout en assurant la protection des agents amenés à poursuivre leur travail.
Ils visent à maintenir les activités indispensables, mobiliser les agents soit en présentiel, soit en télétravail actif avec du matériel adapté fourni par le service, ou d'origine personnelle.

Adoption d'un plan de continuité de l'activité (PCA)



Nombre de réponses : 4019

65% des collectivités ont adopté un PCA, dont 23% ne l'ont réalisé qu'au moment de l'annonce du confinement.
La mise en œuvre de ce plan dépend de la taille et de la gouvernance de la collectivité. Ainsi, les départements et les régions avaient tous adopté un PCA, très majoritairement avant l'annonce du premier confinement.

A l'inverse, peu de PCA existaient dans les communes et intercommunalités avant la crise sanitaire (respectivement 42% pour les communes, 37% pour les communautés de communes et 45% pour les communautés d'agglomération). Si les communautés d'agglomération ont largement adopté un plan de continuité au moment du premier confinement, 31% des communes et 27% des communautés de communes n'en avaient toujours pas élaboré au moment de la réalisation de l'enquête (octobre-décembre 2020).

Sans surprise, la création de cellules de gestion de crise réunissant élus et dirigeants territoriaux a concerné plutôt les collectivités de plus de 50 000 habitants.

Dans le cadre du premier confinement, il apparaissait qu'une présence sur site était requise pour un minimum d'agents assurant, principalement :

- Les services assurant les gardes d'enfants des personnels mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire
- La police municipale
- Les services eaux, assainissement, électricité
- Les services de la propreté urbaine
- Les services techniques (ramassage des ordures ménagères, réponse à une urgence technique sur un bâtiment par exemple…)
- Le service des pompes funèbres
- Les crèches et les écoles pour accueillir les enfants du personnel soignant indispensable à la gestion de la crise
- Le service public de l'action sociale en tant qu'il permet de maintenir le lien avec les personnes vulnérables
- Les services assurant l'état civil.

Les services qui ont maintenu leur activité en présentiel

	en % des collectivités
Les services assurant l'état civil pour les actes liés aux naissances et décès	81%
Le service comptabilité/finances	74%
Les services techniques (ramassage des ordures ménagères, réponse à une urgence technique sur un bâtiment par exemple…)	56%
La DRH	43%
Le service funéraire	39%
Les services assurant la gestion de la propreté urbaine	34%
Les services assurant les gardes d'enfants des personnels mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire (scolaire, périscolaire, crèches)	32%
Le service informatique	23%
Les services eaux, assainissements, électricité	22%
Autres	16%
La police municipale	13%

Nombre de réponses : 4019

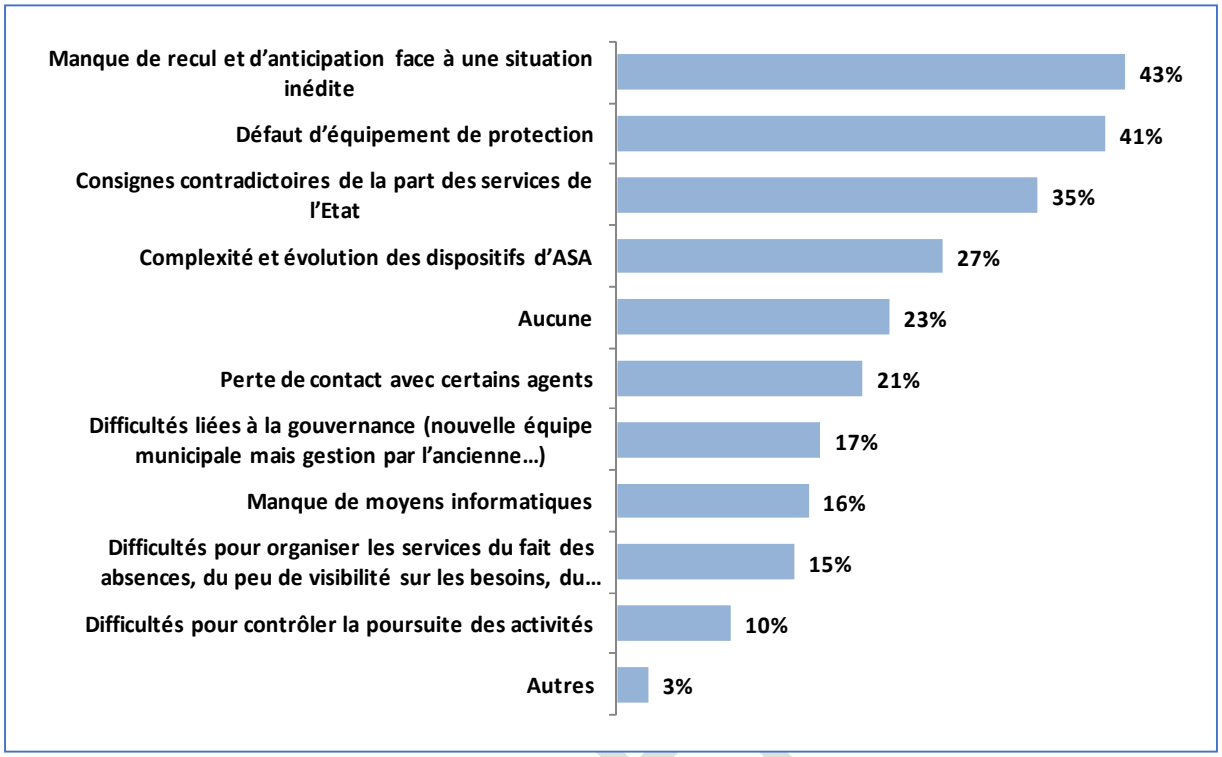
Les services d'état civil dans les communes ont continué d'exercer très majoritairement leurs fonctions en présentiel, tout comme les agents des services techniques, ceux de la comptabilité et des finances.
La fonction ressources humaines a été exercée en présentiel, surtout dans les communes de plus de 2 000 habitants, les départements et les régions.
La police municipale a été maintenue en présentiel dans les communes de plus de 50 000 habitants. Très majoritairement, les services eau et assainissement ont été maintenus en présentiel dans les communautés d'agglomération.

2. Les obstacles à la gestion des agents

La gestion des ressources humaines des collectivités territoriales a été confrontée à des défis au début de l'état d'urgence sanitaire, du fait notamment du caractère inédit de la situation.

CONFIDENTIEL

Les difficultés rencontrées dans la gestion des agents (en % de l'ensemble des collectivités)



Nombre de réponses : 4 019

Les deux premiers dysfonctionnements rencontrés ont été : le manque d'anticipation et le défaut d'équipements (40% des répondants). Le manque de recul et d'anticipation a été ressenti par toutes les collectivités, un peu moins souvent dans les très grandes collectivités de plus de 1 000 agents et les petites communes. Cependant, l'absence d'équipements de protection, masques et gel hydroalcoolique a concerné toutes les collectivités.

Les consignes évolutives et la complexité des dispositifs d'autorisations spéciales d'absence ont été difficiles à gérer.

Rares sont les collectivités qui ont évoqué des difficultés liées à la continuité de leurs activités et la forte implication des agents territoriaux avait été soulevée par le rapport d'information du Sénat publié le 10 juillet 2020.

Ce sont les intercommunalités ont mis en exergue leurs difficultés en matière de gestion des ressources humaines (GRH) comme la perte de contact avec certains agents (76% des communautés d'agglomération l'ont évoquée, 47% des communautés de communes). Les difficultés d'organisation des services ont concerné 15% des collectivités, davantage les collectivités de taille moyenne.

Pour les communes les plus petites, la part d'agents exerçant en présentiel a été importante, pour celles employant plus de 1 000 agents une certaine anticipation dans l'organisation avait été prévue dans les plans de continuité d'activité.

CONFIDE

Concernant les structures sur lesquelles les collectivités ont pu s'appuyer pour la gestion de leurs agents, 51% des répondants évoquent la préfecture. Près de 50% ont également eu recours aux services de leur centre de gestion (47%). Un soutien a été recherché auprès du département (39%) et de l'association départementale des maires pour plus d'un tiers des collectivités répondantes. 12% des répondants se sont tournés vers leur EPCI également.

Le recours à ces structures d'appui dépendait de la taille de la collectivité et du nombre d'agents employés mais l'étude a montré la pertinence de l'échelle départementale (préfecture, centre de gestion, conseil départemental, associations départementales des maires).

Par ailleurs, les départements et régions ont internalisé leur GRH et sollicité l'appui des préfectures et de leurs associations nationales et départementales respectives.

3. Les mesures de sécurité et de protection des agents

Les principales mesures de sécurité mises en place au moment de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire et maintenues au jour de l'enquête portent sur la mise à disposition d'équipements de protection : 86% des collectivités mettent des masques à disposition de leurs agents quotidiennement et 83% imposent l'obligation du port du masque dans les bureaux.

Le nettoyage renforcé des postes de travail était encore à l'ordre du jour en octobre 2020 (dans 65% des communes, 79% des agglomérations, 77% des communautés de communes et 92% des départements et régions) et le protocole d'entretien et de désinfection avait été instauré dans 42% des structures répondantes.

40% des collectivités répondantes ont réaménagé les bureaux en installant des cloisons, en espaçant les postes de travail, en modifiant les systèmes de ventilation. Près d'un tiers des collectivités ont également réorganisé les espaces collectifs (marquage au sol, limitation aux ascenseurs…) et formé ou sensibilisé leurs agents au respect des gestes barrières (66% des communautés d'agglomération et 84% des départements et régions).

Si les collectivités territoriales ont dû adapter leur document unique d'évaluation des risques professionnels pour tenir compte des risques apparus avec la Covid-19 et prendre les mesures de prévention en fonction des risques, seulement 3% des répondants ont engagé une réflexion sur les risques psychosociaux liés au contexte sanitaire (peur de la contamination, angoisse de l'isolement…). Toutefois, cette démarche a été engagée dans plus de la moitié des régions et départements (58%) et dans un quart des communautés d'agglomération.

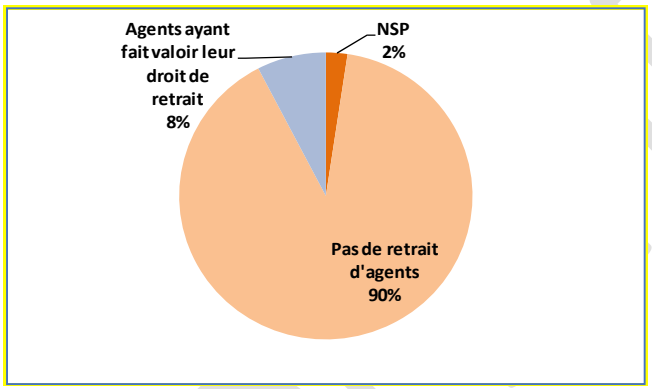
Les réunions en audio et/ou en visio-conférences devaient constituer la règle et les réunions en présentiel l'exception. Toutefois, pour la majorité des répondants, la limitation des réunions en présentiel et la mise en œuvre du télétravail avaient peu été maintenues au moment de l'envoi du questionnaire le 21 octobre, soit juste avant le début du deuxième confinement (respectivement 19% et 10% des collectivités).

CONFIDENTIEL

La mise en œuvre et le maintien des mesures de protection sont liés à la taille de chaque collectivité. Ainsi, le télétravail et l'organisation des réunions en visioconférence ou audioconférence sont toutefois majoritairement maintenus dans les départements, régions, communautés d'agglomération et dans les communes de plus de 50 000 habitants mais beaucoup moins dans les communes de strates inférieures, ce qui peut aisément s'expliquer par le type de métiers exercés dans ces dernières (75% d'agents de catégorie C majoritairement issus de la filière technique).

Le droit de retrait a été assez peu invoqué par les agents territoriaux : 8% seulement des collectivités répondantes ont été concernées.

Mise en œuvre du droit de retrait par les agents



Nombre de réponses : 4019

Le droit de retrait a été plus souvent invoqué dans les communes que dans les intercommunalités. Plus généralement, ce sont surtout des agents travaillant dans les structures petites et moyennes (moins de 100 agents) qui ont fait usage de ce droit.

L'invocation du droit de retrait a pratiquement toujours recueilli un avis favorable de la part de la collectivité (à 86%). Seulement 6% des collectivités ont demandé une reprise des fonctions. Ces collectivités sont notamment des communes de plus de 5 000 habitants, des collectivités de plus de 100 agents.

4. L'organisation des services

La mise en place du travail à distance

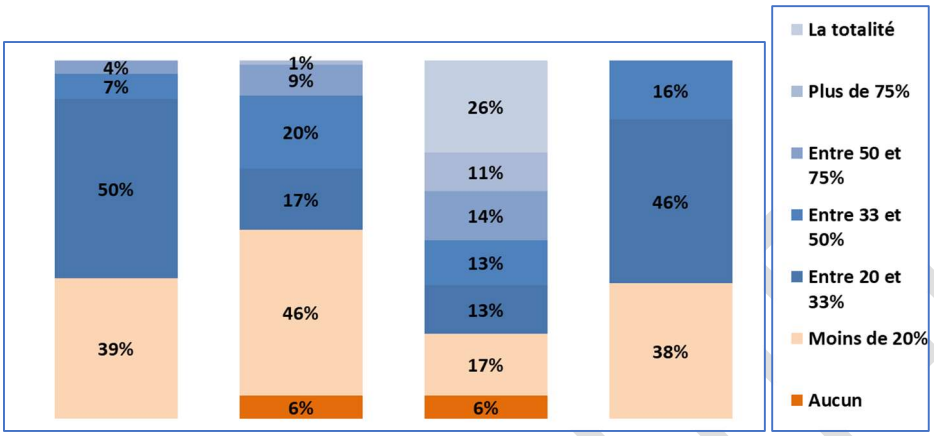
Les collectivités se sont adaptées en fonction de leurs moyens et de leurs compétences aux consignes de télétravail et des situations extrêmement diversifiées sont apparues, allant du tout télétravail au tout présentiel, en passant par des situations de travail mixtes, combinant télétravail et présentiel.

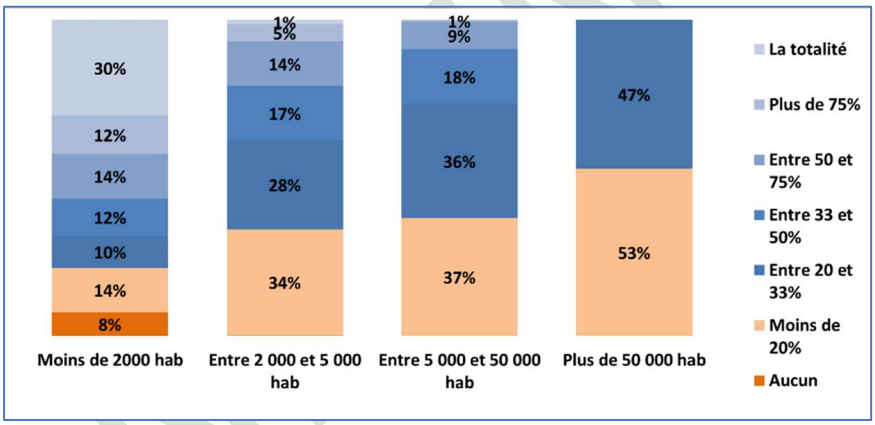
25% des collectivités ont vu la totalité de leurs agents rester en présentiel et 35% des répondants ont maintenu plus de 75% des agents sur site.
Parallèlement, 10% des collectivités répondantes ont placé jusqu'à plus de la moitié de leurs agents en télétravail et pour 3% d'entre elles, tous les agents ont travaillé à distance pendant la première période de confinement.

CONFIDENTIEL

Les collectivités ont mis en place le télétravail, mais cela a concerné moins de 20% des agents.

Répartition des collectivités selon la part des agents restés en présentiel pendant le confinement, selon le type ou la taille de collectivités





Les communes de moins de 5 000 habitants et les communautés de communes sont les moins nombreuses à avoir instauré le travail à distance, ce qui correspond à la nature des métiers exercés dans ce type de collectivités et à la grande proximité des services qu'elles offrent. En effet, la moitié des communes de moins de 2 000 habitants n'a placé aucun agent en télétravail.

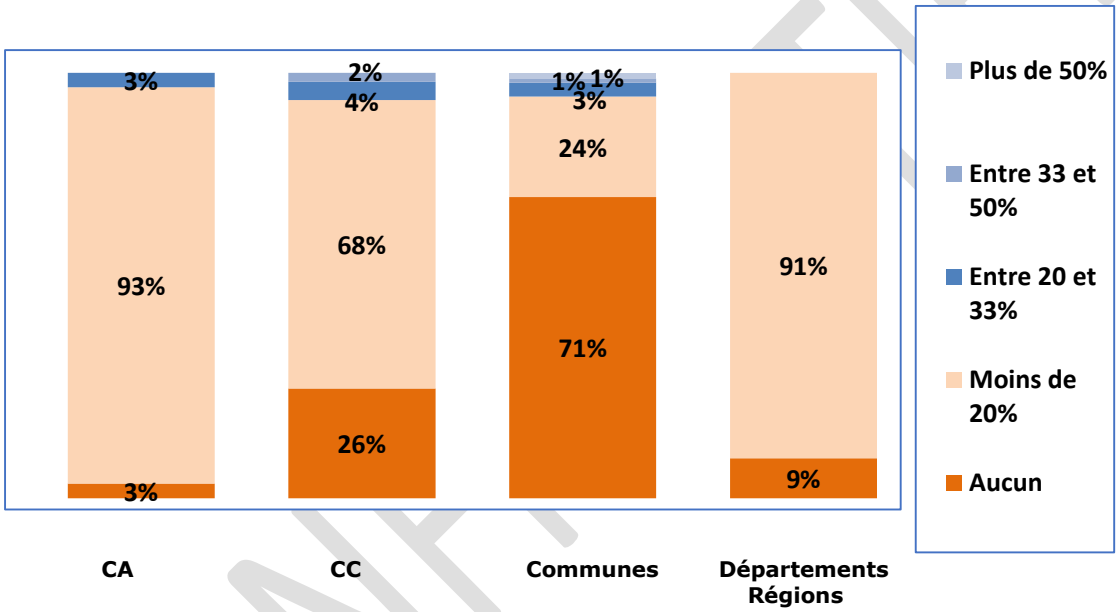
Le taux d'agents en présentiel évolue selon la taille de la collectivité : le taux de collectivités ayant moins d'un tiers de leurs agents en présentiel passe de 28% dans les collectivités de moins de 10 agents à 58% pour les collectivités ayant entre 11 et 50 agents et 81% pour les collectivités de plus de 350 agents.

A contrario, le taux d'agents en télétravail augmente régulièrement avec la taille de la collectivité : avoir plus du tiers des agents en télétravail ne concernait que 15% des petites structures, mais 32% des collectivités de 50 à 100 agents, et près de 40% des collectivités de plus de 350 agents.

La situation administrative des agents vulnérables, parents d'enfants dont les écoles étaient fermées ou ne pouvant exercer leurs fonctions

Certains agents étaient exclus d'un travail en présentiel et ne pouvaient pas relever des plans de continuité. Il s'agit des agents souffrant des 11 pathologies définies par le Haut Conseil de la sécurité publique.
Très peu d'agents publics territoriaux ont été placés en autorisations spéciales d'absence (ASA) pour vulnérabilité.
La part de ces ASA est largement liée à la taille de la collectivité, la probabilité d'avoir un agent « *personne vulnérable* » augmentant avec le nombre des effectifs. Même dans les collectivités de taille plus importante, ces agents ont représenté moins de 20% des effectifs.

Répartition des collectivités selon le taux d'agents en ASA « personne vulnérable » selon le type de collectivités



Au 1er septembre 2020, 4% des collectivités répondantes avaient maintenu des agents en ASA « *personne vulnérable* ». Cela représentait moins de 20% de leurs agents.

Un autre motif d'autorisation spéciale d'absence (ASA) a été mis en œuvre pendant le 1er confinement, pour les agents aux fonctions relevant d'activités non essentielles ne pouvant pas les exercer du fait du confinement et de l'impossibilité de télétravail.

La moitié des collectivités a été confrontée à cette situation, qui correspond entre autres aux postes dédiés à l'accueil du public. Pour 14% des communes, cette situation a concerné plus de la moitié de leurs agents.

Dans les collectivités employant plus de 100 agents, plus de 40% des agents ont été placés en ASA au moins un jour.

CONFIDENTIEL

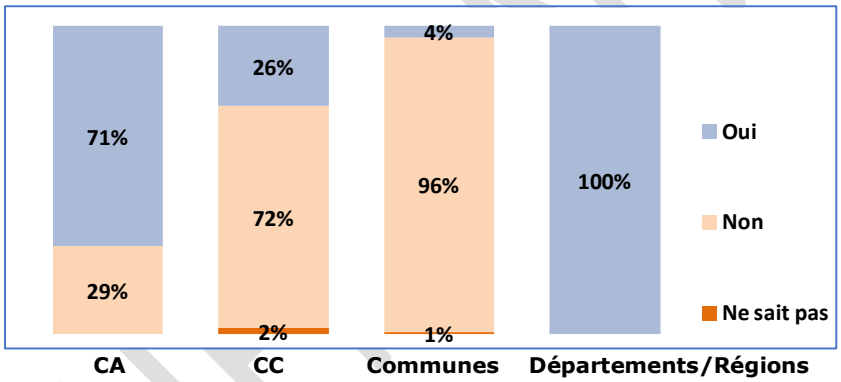
L'organisation des recrutements

Les collectivités et établissements ayant engagé des procédures de recrutement au moment du premier confinement ont reporté celles-ci lorsque cela était possible ou utilisé de nouveaux modes d'entretien.
Aussi, les entretiens en visioconférence ou en audioconférence ont été privilégiés face à l'impossibilité de rencontrer les candidats en personne.

Les entretiens de recrutement en visioconférence ont été plus largement pratiqués par les plus grandes structures : 100% des départements et régions, 71% des communautés d'agglomération, 80% des communes de plus de 50 000 habitants, 80% des collectivités employant plus de 1 000 agents.

A contrario, les collectivités employant moins de 50 agents n'ont pratiquement jamais eu recours à la visioconférence pour organiser des entretiens de recrutement. Il est vraisemblable qu'elles aient peu recruté sur cette période.

Part des collectivités et établissements ayant utilisé la visioconférence pour les recrutements pendant la période d'état d'urgence sanitaire selon le type de collectivités et la taille de la commune



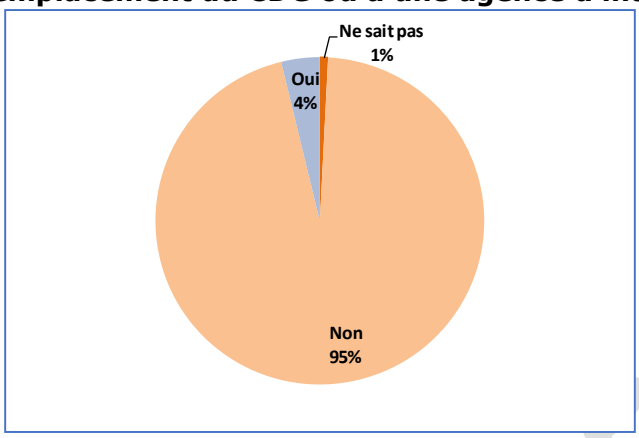
La gestion des remplacements

Le remplacement d'agents est une mission importante des Centres de Gestion, mise en œuvre par plus de 90% de ces établissements.
Les remplaçants ont poursuivi leur activité auprès des collectivités soit en présentiel (nettoyage des locaux, ATSEM pour les écoles recevant les enfants des personnels hospitaliers notamment) ou en télétravail (secrétaires de maire, agents gérant la paie ou la comptabilité…). Les Centres de gestion avaient majoritairement autorisé le travail sur site pour les intérimaires uniquement pour les activités essentielles, si un protocole de sécurité sanitaire avait été mis en place.

Toutefois, les sollicitations de mise à disposition semblent avoir été réduites pendant la première période d'état d'urgence.

CONFIDENTIEL

Part des collectivités et établissements ayant eu recours au service de remplacement du CDG ou à une agence d'intérim

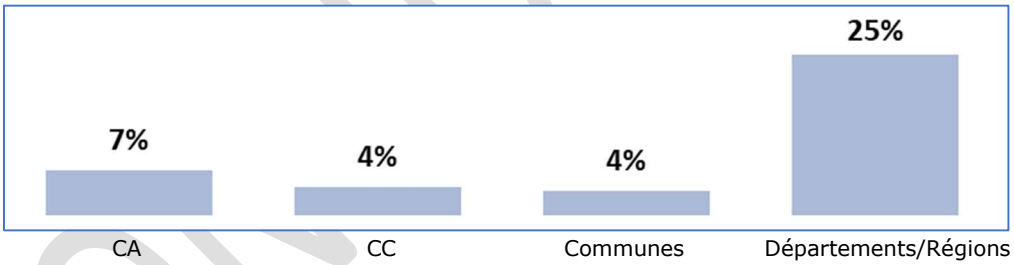


Nombre de réponses : 4019

Les remplacements les plus fréquents ont concerné les adjoints techniques, les adjoints administratifs, les ATSEM et les secrétaires de mairie.

Le recours aux services de remplacement ou d'intérim a été plus fréquemment sollicité par les départements et les régions (25%), par les intercommunalités, par les communes de plus de 50 000 habitants et par les communes de moins de 2 000 habitants pour la seule fonction de secrétaire de mairie.

Part des collectivités et établissements ayant eu recours au service de remplacement du CDG ou à une agence d'intérim selon le type de collectivités

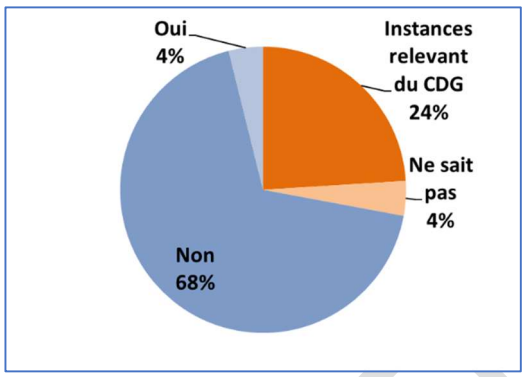


L'organisation des réunions des instances paritaires

Le fonctionnement régulier de toutes les instances paritaires et médicales par délibérations à distance était possible en vertu des dispositions de l'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020.

CONFIDENTIEL

Part des collectivités ayant organisé des réunions d'instances paritaires à distance



Nombre de réponses : 4 019

Les réunions d'instances paritaires à distance n'ont concerné que 4% des collectivités territoriales. Très peu de communes en ont organisé, leurs instances étant souvent celles du Centre de Gestion.
A contrario, régions, départements, communautés d'agglomération et communes de plus de 50 000 habitants ont utilisé les dispositions prévues par l'ordonnance du 27 mars 2020, principalement pour l'organisation des comités techniques et des CHSCT.

Focus

Pour les collectivités et établissements affiliés aux Centres de Gestion, pour le secrétariat des CAP et CCP et des instances médicales, employant moins de 50 agents et dépendant du CT et du CHSCT du CDG, les dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020 ont été majoritairement utilisées : plus de 80% des CDG ont organisé au moins une réunion d'instances médicales ou paritaires à distance (visioconférence, audioconférence, procédure écrite par échanges de mails ou dispositif mixte : présentiel et visioconférence ou audioconférence pour certains membres). Cela concerne majoritairement les réunions de comités techniques ou de CHSCT et les comités médicaux.

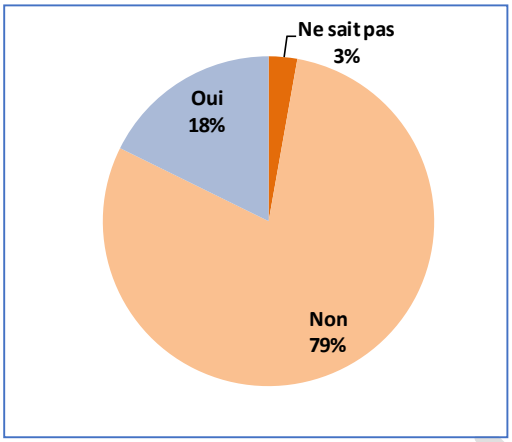
La gestion des congés

L'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020 est venue organiser, pendant la première période de confinement, la gestion des jours de réduction du temps de travail et de congés annuels des agents placés en autorisation d'absence et, le cas échéant, de ceux exerçant leurs fonctions en télétravail.

Au moment du premier confinement, 18% des collectivités répondantes ont imposé la prise de jours de congés ou de jours ARTT.

CONFIDENTIEL

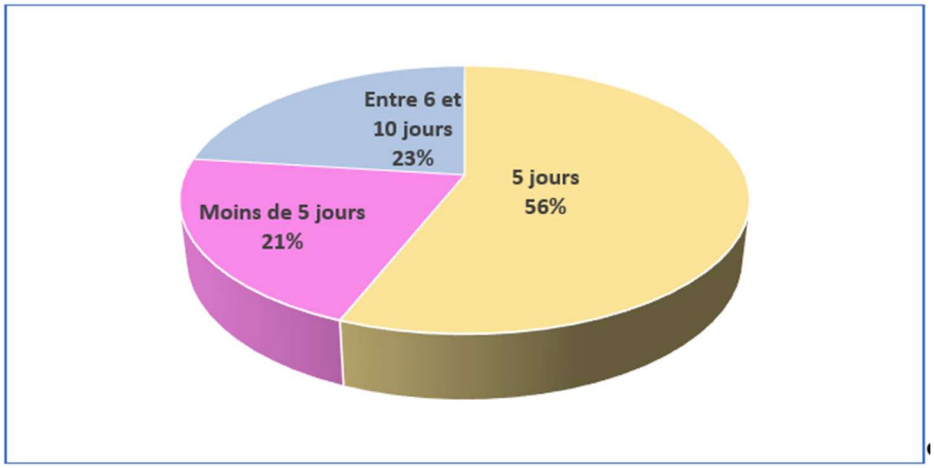
Part des collectivités et établissements ayant imposé la prise de congés et d'ARTT à leurs agents pendant la première période de confinement



Nombre de réponses : 4 019

Environ la moitié des communautés d'agglomération, des départements et régions ont imposé à leurs agents la prise de congés et d'ARTT pendant la première période du confinement. Seules 16% des communes ont imposé la prise de jours de congés à leurs agents. Ce sont surtout les communes moyennes, entre 5 000 et 50 000 habitants qui ont le plus souvent imposé à leurs agents la prise de congés et d'ARTT pendant le premier confinement.

Nombre moyen de jours de congés et d'ARTT imposés par les collectivités répondantes



La durée moyenne des congés imposés a été de 5 jours (56% des collectivités concernées). 21% des collectivités répondantes en ont imposé moins, 23% davantage, entre 6 et 10 jours.

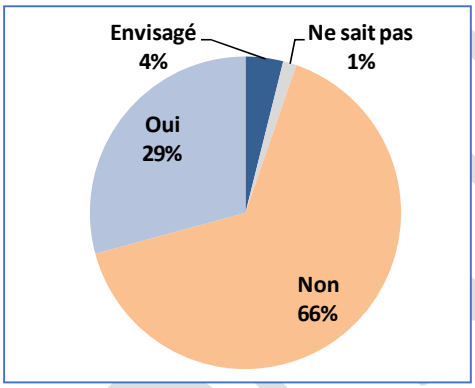
CONFIDENTIEL

5. Le versement de la prime exceptionnelle

L'État, les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers, pouvaient décider le versement spécifique d'une prime exceptionnelle aux agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de COVID-19 afin de tenir compte d'un surcroît de travail significatif durant cette période.

Seules 29% des collectivités répondantes ont délibéré pour instituer la prime COVID.

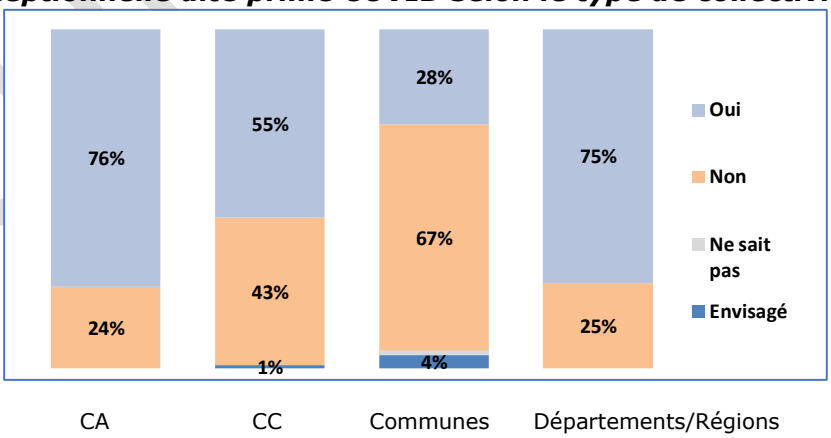
Part des collectivités et établissements ayant délibéré pour instituer la prime exceptionnelle dite prime COVID



Nombre de réponses : 4 019

La majorité des intercommunalités, des départements et des régions (voire les trois-quarts de ces collectivités) ont délibéré pour instituer la prime exceptionnelle. Les communes ont moins fréquemment délibéré en ce sens (28% d'entre elles, 23% des communes de moins de 2 000 habitants mais a contrario 100% des communes de plus de 50 000 habitants).

Part des collectivités et établissements ayant délibéré pour instituer la prime exceptionnelle dite prime COVID selon le type de collectivités



Même quand elle a été instaurée par délibération, la prime n'a pas bénéficié à tous les agents car elle a été attribuée aux agents « *particulièrement mobilisés* » dans le cadre de la crise sanitaire. Dans près d'un quart des collectivités (22%) l'ayant instituée, tous les agents en ont bénéficié.

CONFIDENTIEL

Dans environ la moitié des collectivités concernées (47%), plus de la moitié des agents ont perçu cette prime exceptionnelle. Ce sont les communes qui ont le moins délibéré pour instituer la prime mais un nombre d'agents plus important a pu en bénéficier.

Or, si les primes n'ont jamais bénéficié à tous les agents dans les départements, régions et grandes intercommunalités (moins de 20% de ces collectivités en ont fait bénéficier à la moitié des agents), il apparaît que dans 23% des communes ayant délibéré, tous les agents ont perçu la prime COVID et dans 48% des communes plus de la moitié des agents.

La définition de critères d'attribution a été plus fréquente dans les communes de taille plus importante et au-delà de 350 agents employés, le taux d'agents bénéficiaires ne dépasse pas 35%.

Le montant moyen versé par les collectivités répondantes s'élève à 488 euros, le minimum étant de 40 euros et le maximum de 1 000.

Le niveau des primes versées varie sensiblement selon les collectivités. Les deux-tiers des collectivités ont versé des montants moyens situés entre 100 et 500 euros. Un tiers des collectivités a dépassé le seuil de 500 euros en moyenne, avec 14% de collectivités qui ont versé un montant de 1 000 euros, soit le maximum autorisé en-dehors des personnels des services sociaux et médicaux.

Les communes et communautés de communes sont les collectivités dont les primes sont les plus souvent restées en-deçà des plafonds réglementaires, même si les montants moyens versés par les communautés de communes se sont situés au-dessus de la moyenne (570 € contre 488 € en moyenne). Les départements ont versé les primes moyennes les plus élevées, sans doute en raison de la forte mobilisation de leurs services sociaux et médico-sociaux.

Quand la collectivité a instauré une prime COVID, la plupart des services en a bénéficié : services techniques, secrétaires de mairie (68%), services de l'état civil (60%), finances (50%), ressources humaines (45%), écoles (38%) et police municipale (23%).

6. Les impacts financiers de la crise

L'impact financier le plus fréquemment cité est le versement de la prime exceptionnelle. Ensuite, sont cités le paiement des heures supplémentaires, l'achat de matériel informatique et le remplacement des agents placés en autorisations d'absence.

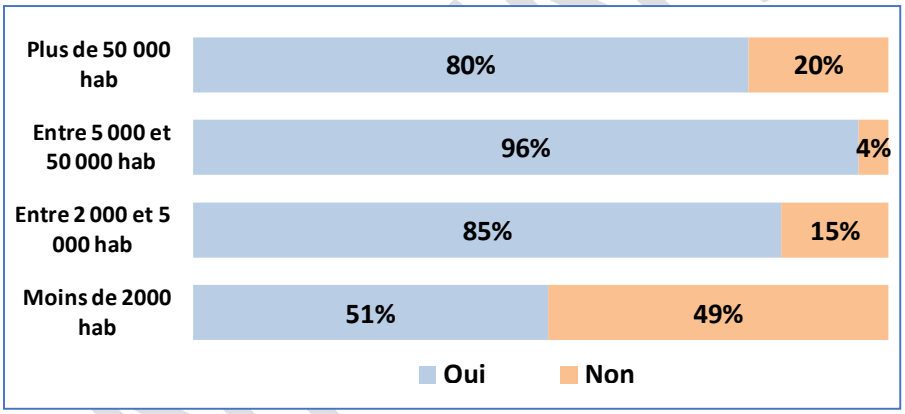
Certains éléments ont atténué les dépenses de fonctionnement : le non-paiement d'heures supplémentaires notamment du fait de la non-organisation d'événements (5%) ou le non-renouvellement de certains contrats (4% des collectivités).

CONFIDENTIEL

Mesures ayant eu un impact financier dans la gestion des ressources humaines

	% de collectivités déclarant cet impact
Instauration de la prime dite COVID	29%
Paiement d'heures supplémentaires	17%
Achat de matériels informatiques	13%
Autres	12%
Coûts liés au remplacement des agents placés en ASA	10%
Remboursement d'indemnités journalières pour les fonctionnaires CNRACL par la CPAM	6%
Non-paiement d'heures supplémentaires	5%
Non-renouvellement de certains contrats	4%
Recrutements non menés à terme	3%
Remboursement des mises à disposition d'agents	1%
Ensemble des collectivités ayant déclaré un impact	59%

Ressenti d'un impact financier de la crise sanitaire selon la taille de la commune



Toutes les communes soulignent l'impact financier significatif des mesures d'accompagnement prises en matière de GRH : 51% des communes de moins de 2 000 habitants, 96% des collectivités de 5 000 à 50 000 habitants.

CONFIDENTIEL