LA CRISE SANITAIRE ET SES IMPACTS EN MATIERE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

MAI 2021

SOMMAIRE

Introduction 3

Méthodologie 4

1. La continuité des services publics locaux pendant le premier confinement 6
1.1. L'élaboration des plans de continuité de l'activité 6
1.2. La mise en œuvre des cellules de gestion de crise 7
1.3. L'exigence du maintien des services essentiels 10
1.4. L'adoption des plans de reprise de l'activité 12

2. Les obstacles rencontrés dans la gestion des agents 16
2.1. Les principales difficultés rencontrées 16
2.2. L'appui apporté aux collectivités 18

3. La responsabilité des employeurs en matière de santé et de sécurité 21
3.1. La mise en œuvre des mesures de sécurité et de protection 21
3.2. L'utilisation du droit de retrait par les agents 24

4. L'organisation des services 27
4.1. La mise en œuvre du télétravail 27
4.2. La situation administrative des agents cas contacts, vulnérables, parents d'enfants dont les écoles étaient fermées ou ne pouvant exercer leurs fonctions 29
4.3. L'organisation des recrutements, des fins de contrat, des périodes de formation, de stages 35
4.4. Le recours à des remplaçants 41
4.5. L'organisation des instances paritaires 43
4.6. La gestion des congés 47
4.7 La modification de l'organisation du travail 51

5. La rémunération 56
5.1. L'adaptation du régime indemnitaire à la gestion de crise 56
5.2. L'instauration de la Prime Covid 57
5.3. Le remboursement des frais de repas 68
5.4. Les heures supplémentaires 70

6. La mise à disposition des agents 71

7. Les impacts financiers de la crise 72
7.1. La définition des différents impacts 72
7.2. La prise en charge des ASA par la CPAM 75

Introduction

L'année 2020 a été marquée par une crise sanitaire sans précédent qui a affecté le fonctionnement quotidien des administrations locales. Dans ce contexte, l'AMF, l'ADF, le CNFPT, la FNCDG et Régions de France ont souhaité analyser les impacts de cette crise sur les collectivités territoriales en matière de gestion de leurs ressources humaines.

Cette étude vient donc illustrer la façon dont les collectivités et leurs groupements ont fait face à la crise sanitaire.

L'enquête révèle d'abord que de nombreuses collectivités n'avaient pas, au moment du premier confinement, adopté de plan de continuité d'activité. Les collectivités se sont malgré tout 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. Les collectivités ont dû également faire face à un manque d'anticipation et un défaut d'équipements de protection tels que les masques et le gel hydroalcoolique.

Pour autant, il apparaît que rares sont celles qui ont évoqué des difficultés liées à la continuité de leurs activités.

Cette période compliquée aura permis de constater les capacités d'adaptation et d'initiative des collectivités, des élus locaux mais également des agents sans qui rien de cela n'aurait été possible. Cette implication singulière des agents territoriaux avait d'ailleurs été soulignée par le rapport d'information du Sénat publié le 10 juillet 2020 sur les collectivités territoriales face au Covid-19[1].

Cette étude met donc en lumière la façon dont les collectivités ont assuré la continuité des services publics locaux, les obstacles rencontrés dans la gestion de leurs agents, les mesures de sécurité et de protection qu'elles ont pu adopter, mais également l'impact de la crise sur l'organisation des services des collectivités et ses conséquences financières.

[1] Rapport d'information n° 625 (2019-2020) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les collectivités territoriales face au Covid-19, 10 Juillet 2020

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.

Une première relance générale a été réalisée le 5 novembre. Des relances ciblées ont été effectuées les 18 novembre et 11 décembre.

L'enquête a été arrêtée au 18 décembre avec 4022 réponses complètes.

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

Les taux de réponse ont été meilleurs dans les petites communes que dans les villes de taille plus importante.

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%

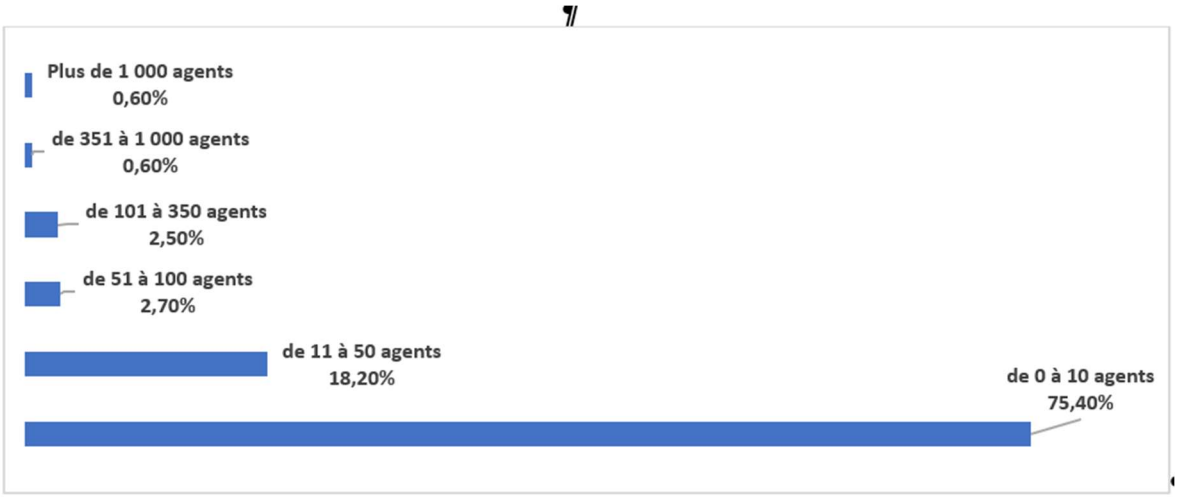
Taux de réponse des communes par région

	Base répondants	Base totale	Taux de réponse
Auvergne-Rhône Alpes	440	4038	11%
Bourgogne-Franche-Comté	440	3690	12%
Bretagne	175	1208	14%
Centre-Val de Loire	290	1756	17%
Corse	16	353	5%
Grand Est	497	5091	10%
Hauts de France	361	3775	10%
Ile-de-France	84	1285	7%
Normandie	265	2650	10%
Nouvelle-Aquitaine	632	4314	15%
Occitanie	445	4445	10%
Pays de la Loire	152	1238	12%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	87	951	9%
Ensemble	3884	34794	11%

Taux de réponse des autres collectivités

	Base répondants	Base totale	Taux de réponse
Communauté d'agglomération (CA)	27	225	12%
Communauté de communes (CC)	93	1016	9%
Communauté urbaine	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



LES CALCULS ONT ETE EFFECTUES SUR LA BASE DES REPONSES RECUES QUI NE REPRESENTENT PAS L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITES

Pour améliorer la représentativité des réponses, une pondération a été construite :

- La pondération pour les communes s'appuie sur le calage de deux variables : la région et la taille de la commune
- La pondération des autres collectivités s'appuie uniquement sur la taille des collectivités, en nombre d'habitants.

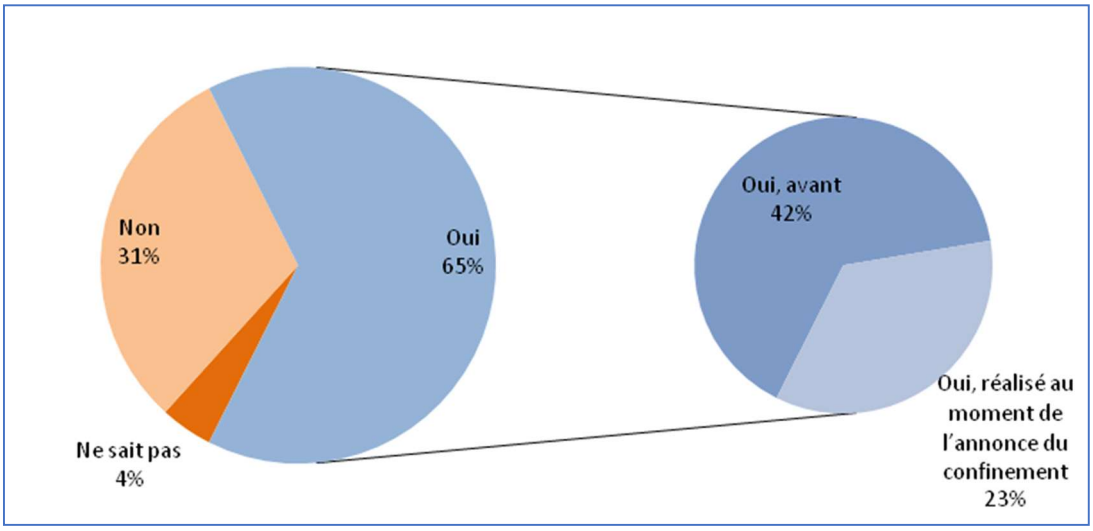
1. La continuité des services publics locaux pendant le premier confinement

1.1. L'élaboration des plans de continuité de l'activité

Les plans de continuité d'activité (PCA), élaborés en principe par chaque collectivité conformément à la directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale du 11 juin 2015, 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.

Les plans de continuité d'activité visent à maintenir les activités de service public indispensables, déterminent les agents impérativement mobilisés, soit en présentiel, soit en télétravail actif avec un matériel adapté fourni par le service, ou d'origine personnelle.

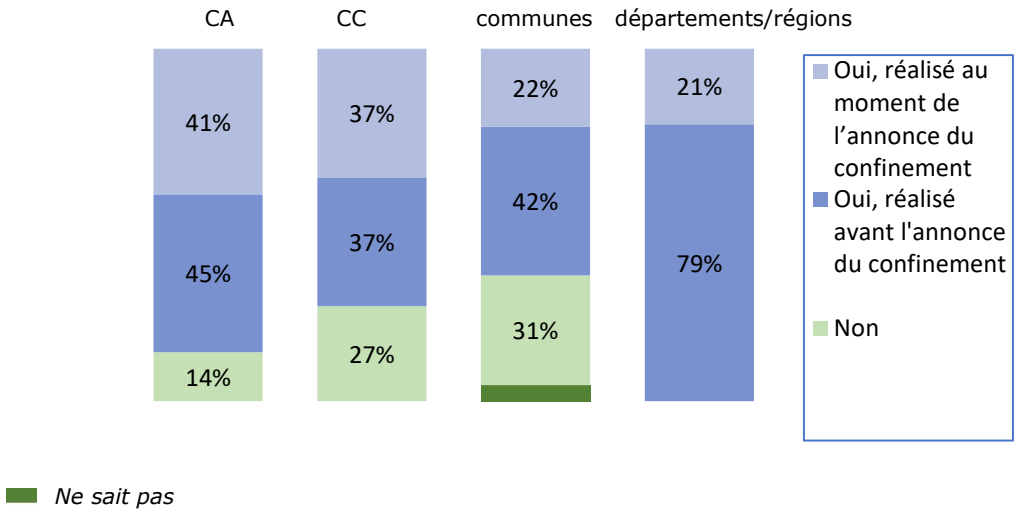
Adoption d'un plan de continuité de l'activité (PCA)



Nombre de réponses : 3993

En 2020, 65% des collectivités ont adopté un PCA, dont 23% ne l'ont réalisé qu'au moment de l'annonce du confinement.

Adoption d'un PCA selon le type de collectivités

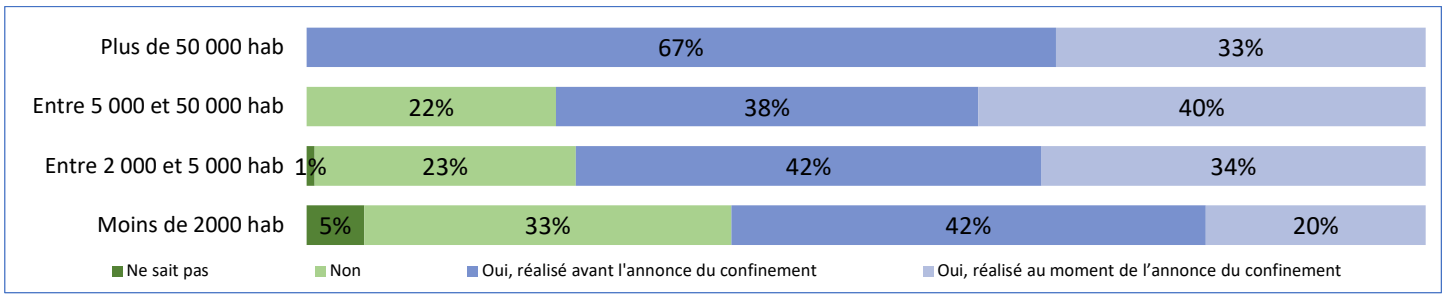


Nombre de réponses : 3993

L'existence de ce plan dépend de la taille 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, il existait peu de PCA 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, en revanche 31% des communes et 27% des communautés de communes n'en avaient pas élaboré un au moment de la réalisation de l'enquête (octobre-décembre 2020).

Adoption d'un PCA selon la taille de la commune



Nombre de réponses : 3858

34% des collectivités employant moins de 10 agents ne disposent pas d'un PCA, contre 8% des collectivités dont l'effectif est supérieur à 350 agents.

1.2. La mise en œuvre des cellules de gestion de crise

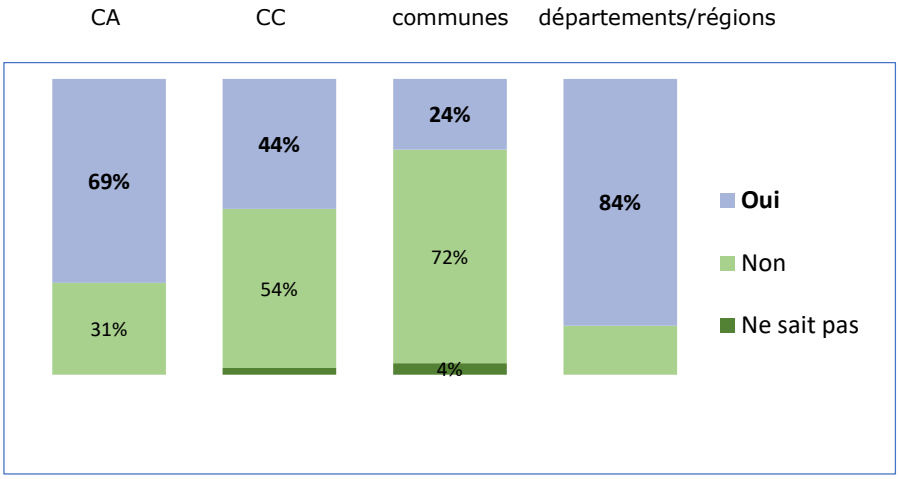
La crise sanitaire a constitué une situation totalement inédite. La gestion de cette crise ne s'improvisait pas et nécessitait l'adoption d'un nouveau mode de gouvernance pour garantir la continuité de l'action publique.

Or, 25% des collectivités répondantes ont mis en place d'une cellule de crise.

Une cellule de crise est un instrument au service des autorités territoriales qui permet de collecter et traiter des informations, les analyser, agir au regard de cette analyse et diffuser l'information sortante et les décisions arrêtées.

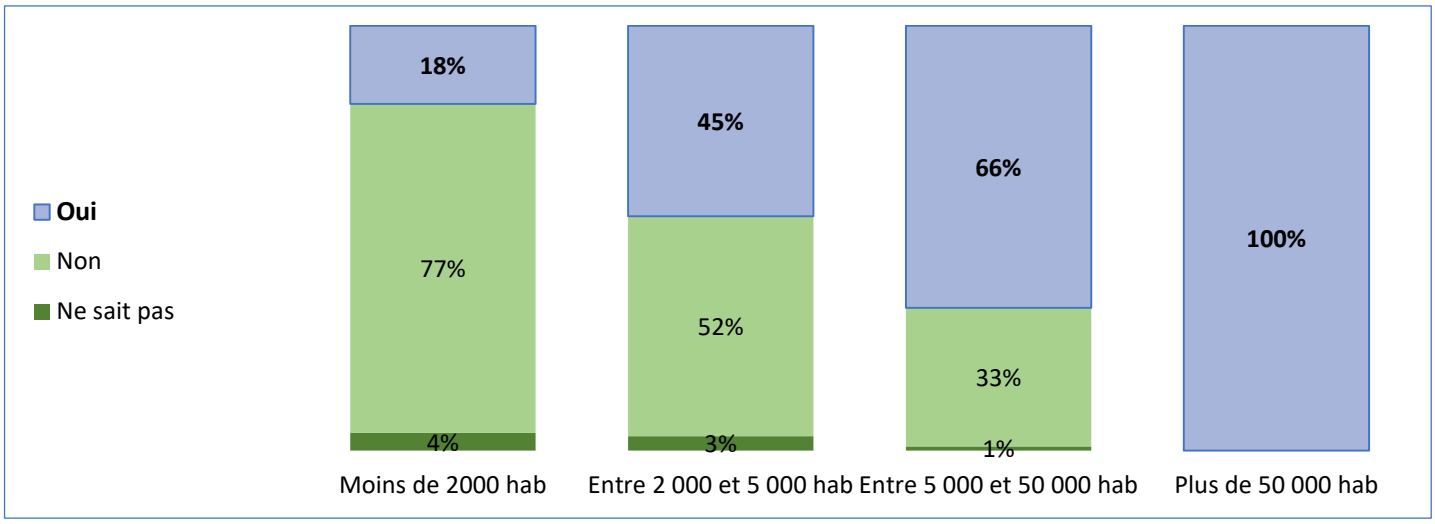
Sans surprise, les cellules de crise ont fonctionné dans les collectivités disposant d'un PCA (30% contre 17% sans PCA) et dans les collectivités de plus grande taille (84% dans les départements et régions, 100% dans les communes de plus de 50 000 habitants, 95% dans les collectivités de plus de 1000 agents). À l'inverse, une cellule a plus rarement été mise en place par les petites communes (18% des communes de moins de 2 000 habitants).

Mise en place d'une cellule de crise selon le type de collectivités



Nombre de réponses : 3979

Mise en place d'une cellule de crise selon la taille de la commune

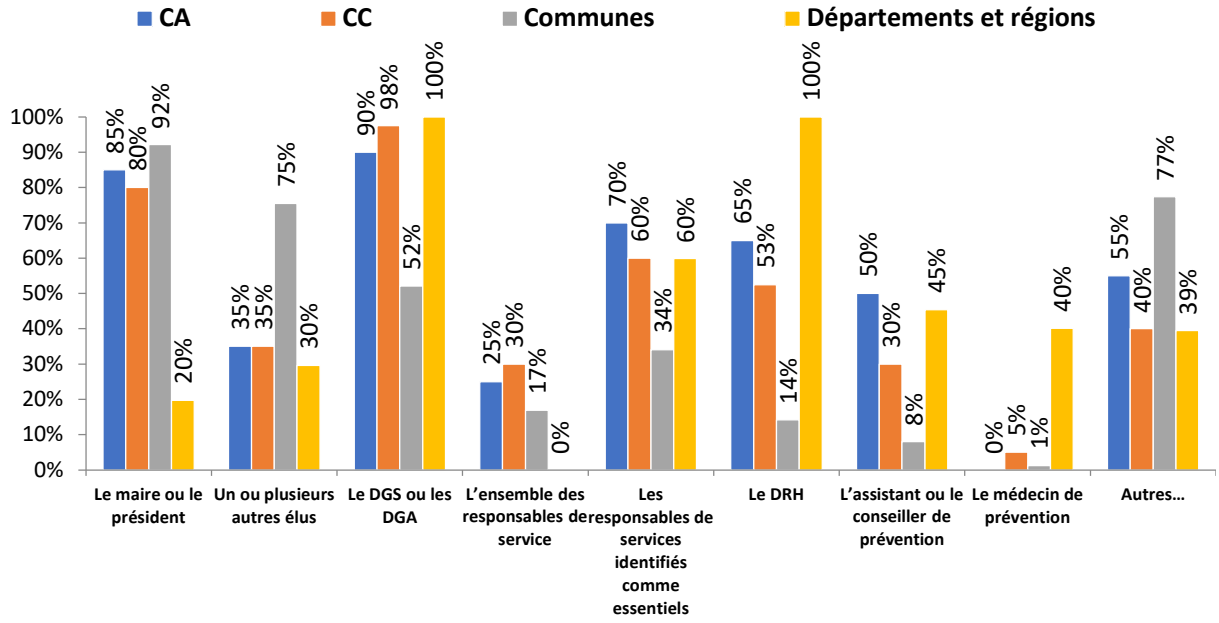


Nombre de réponses : 3846

Les cellules de crise incluent toujours au moins un élu, soit l'exécutif (91% des cellules de crise), soit un autre élu (72% des cellules de crise). Dans les communes, on relève souvent les présences à la fois du maire et d'un autre élu.

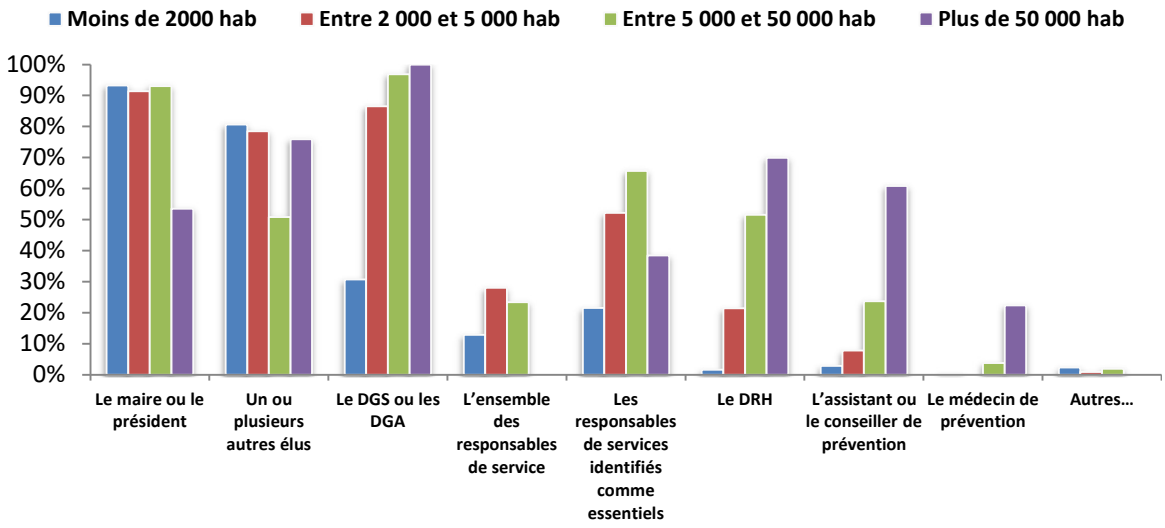
Les équipes de direction générale sont représentées dans les cellules de crise. Ensuite viennent les responsables des services essentiels, représentés dans 36% des cellules de crise puis les DRH et les autres responsables de service (présents dans 18% des cellules mises en place).
Les assistants, conseillers et médecins de prévention n'ont presque jamais été inclus dans la composition des cellules de crise.

Composition de la cellule de crise selon le type de collectivités



Nombre de réponses : 935

Composition de la cellule de crise selon la taille de la commune



Nombre de réponses : 863

1.3. L'exigence du maintien des services essentiels

En cas de crise sanitaire, le principe de la continuité du service public pour les missions jugées indispensables implique pour tout chef de service une liberté d'organisation de travail.
Aussi, ce pouvoir d'organisation du service doit s'articuler avec l'obligation, qui incombe à tout employeur public local, de veiller à la protection de la santé et de l'intégrité physique des agents.
Or, de nombreuses collectivités qui n'avaient pas adopté de plan de continuité de l'activité n'ont pas défini leurs *« services essentiels »* de la même façon.

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 agents mobilisés dans la gestion de la crise sanitaire,
- la police municipale,
- les services eaux, assainissements, électricité,
- les services assurant la gestion de la propreté urbaine et de la sécurité de la voirie,
- 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 auprès des personnes vulnérables,
- les services de l'état civil…

Les services qui ont maintenu leur activité en présentiel

	en % des collectivités répondantes
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 : 3900

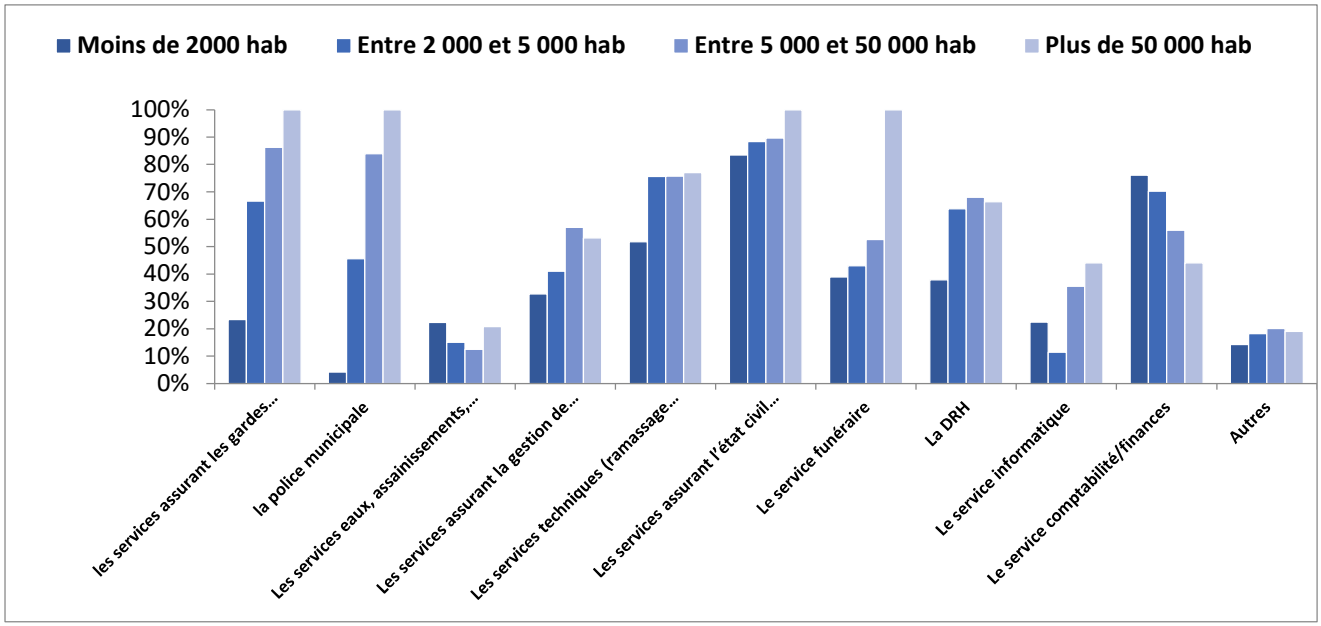
Les services qui ont maintenu leur activité en présentiel selon le type de collectivités

	CA	CC	Communes	Départements et régions	Total
Le service comptabilité/finances	52%	58%	74%	54%	74%
Les services techniques	93%	74%	56%	42%	56%
La DRH	55%	53%	42%	87%	43%
Les services assurant la gestion de la propreté urbaine	21%	9%	35%		34%
Les gardes d'enfants des personnels (scolaire, périscolaire, crèches)	59%	55%	31%	21%	32%
Le service informatique	59%	28%	22%	87%	23%
Les services eaux, assainissement, électricité	76%	35%	21%		22%
La police municipale	24%	6%	13%		13%
Autres	28%	28%	18%	79%	16%

Nombre de réponses : 3900

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, mais aussi ceux de la comptabilité et des finances.
La direction des ressources humaines est également majoritairement restée présente physiquement, surtout dans les communes de plus de 2 000 habitants mais aussi dans les départements et les régions.
La police municipale a été totalement maintenue sur le terrain 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.

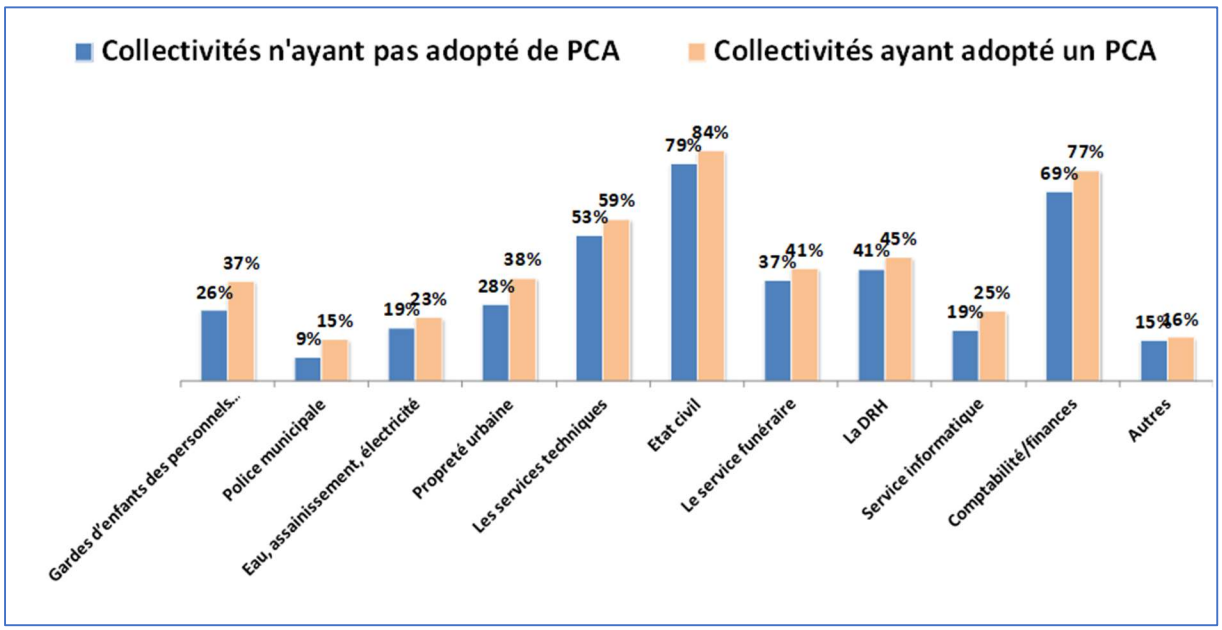
Les services qui ont maintenu leur activité en présentiel selon le nombre d'habitants dans la commune



Nombre de réponses : 3768

Les collectivités ayant élaboré un plan de continuité d'activité ont eu tendance à maintenir davantage leurs activités en présentiel, notamment pour les services assurant la propreté urbaine et les gardes d'enfants.

Les services qui ont maintenu leur activité en présentiel selon l'adoption ou non d'un PCA



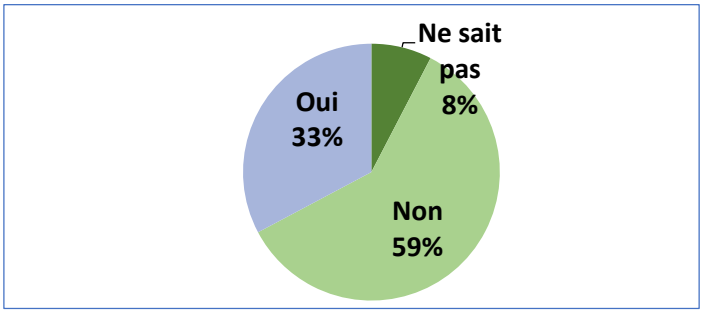
Nombre de réponses : 3900

1.4. L'adoption des plans de reprise de l'activité

À compter du 11 mai 2020, les employeurs territoriaux ont dû mettre en œuvre la reprise d'activité.

Ainsi, chaque autorité territoriale devait initier, décider et organiser la prévention dans sa collectivité en tant que responsable de la sécurité et de la protection et de la santé de ses agents, en collaboration avec les acteurs de l'hygiène et de la sécurité définis par le décret n°85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité au travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

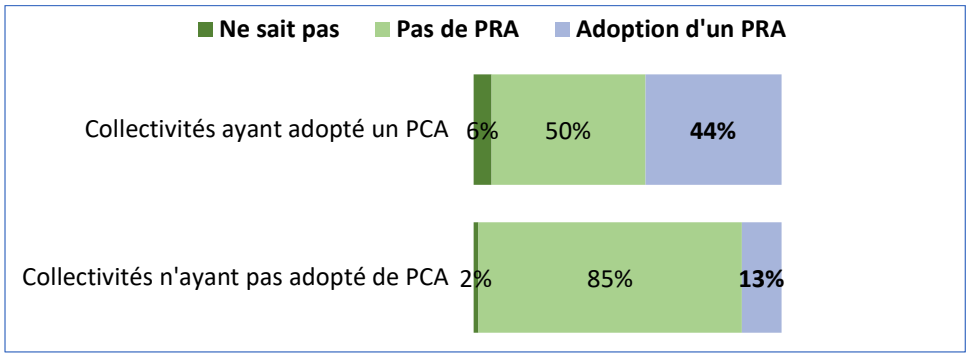
Adoption d'un plan de reprise d'activité (PRA)



Nombre de réponses : 3931

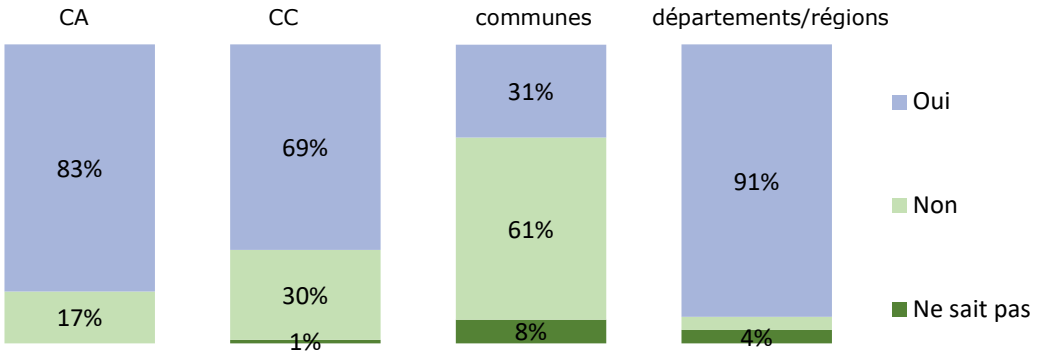
A cette date, un tiers seulement des collectivités avait adopté un plan de reprise d'activité (PRA). En effet, l'existence d'un plan de continuité d'activité n'implique pas obligatoirement l'adoption d'un plan de reprise de l'activité : moins de la moitié (44%) des collectivités ayant élaboré un PCA ont adopté un PRA. A contrario, 13% des collectivités qui n'avaient pas mis en place de plan de continuité de l'activité ont adopté un plan de reprise.

Adoption d'un PRA selon la réalisation d'un PCA



Nombre de réponses : 3931

Adoption d'un PRA selon le type de collectivités

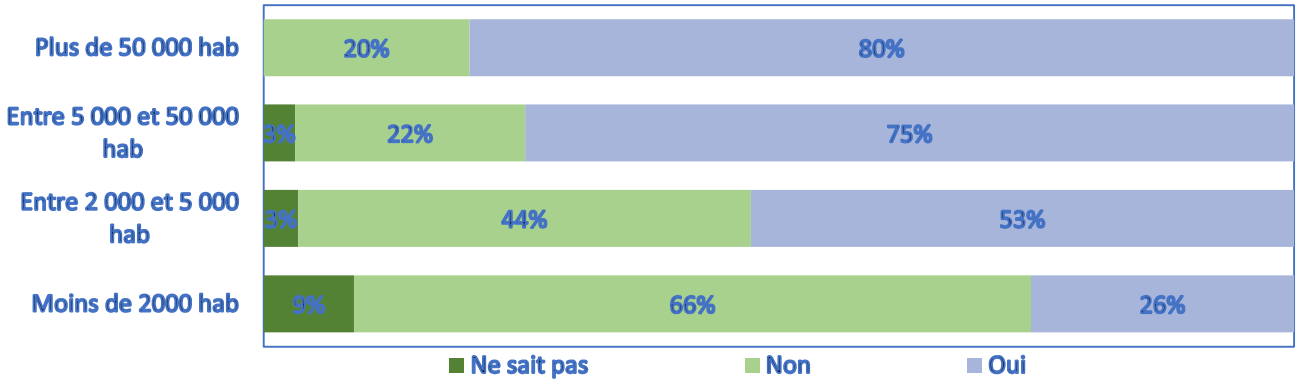


Nombre de réponses : 3931

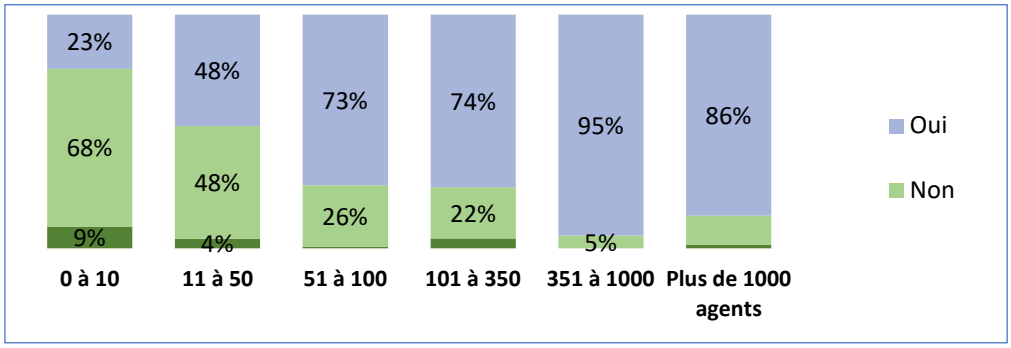
Par contre, une grande majorité des départements et de régions (91%) ont adopté un PRA.
Cela a été également le cas des communautés d'agglomération (83%) et les communautés de communes (69%). En revanche, dans les communes, le taux d'adoption du PRA est bien inférieur au taux d'adoption d'un PCA (31%).

80% des communes qui comptent plus de 50 000 habitants ont adopté un PRA, contre 26% des communes de moins de 2 000 habitants.
Le taux d'adoption des plans de reprise d'activité dépend également du nombre d'agents employés. Ainsi, dans les collectivités employant moins de 10 agents, le taux d'adoption d'un PRA n'est que de 23% alors qu'il s'élève à plus de 75% à partir d'un effectif d'au moins 50 agents.

Adoption d'un PRA selon la taille de la commune



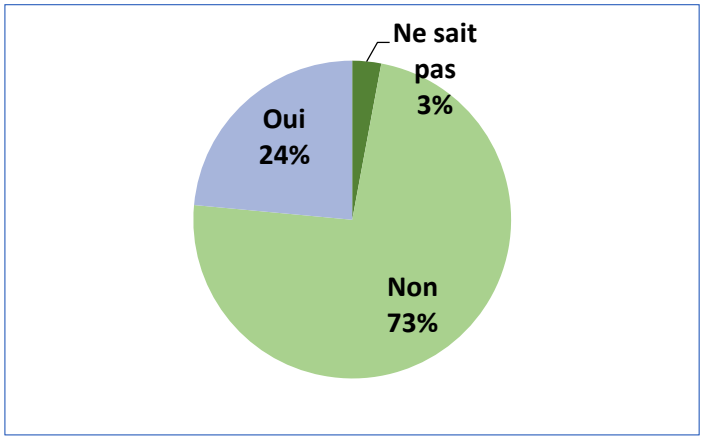
Adoption d'un PRA selon la taille de la commune et du nombre d'agents employés



Nombre de réponses : 3931

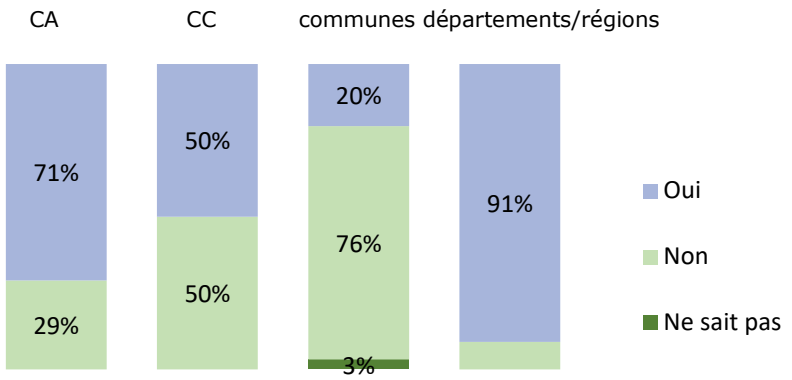
Moins d'un quart des collectivités répondants a présenté un plan de reprise d'activité devant le comité technique.

Présentation du PRA devant un comité technique (en % des collectivités ayant adopté un PRA)



Nombre de réponses : 1202

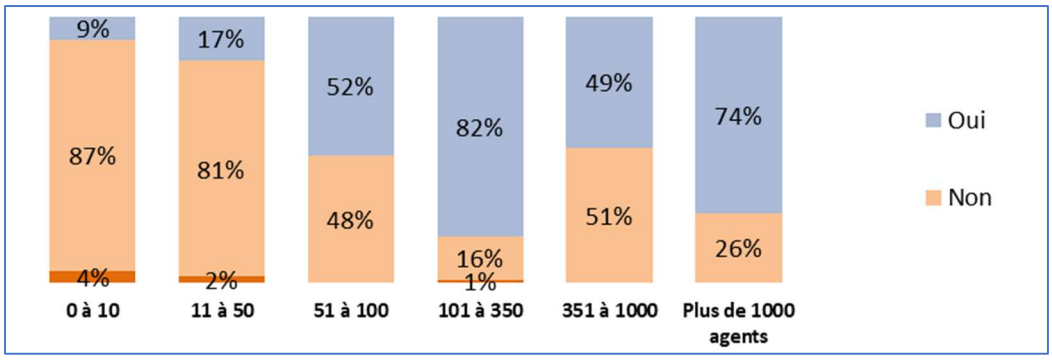
Présentation du PRA en comité technique selon le type de collectivités (en % des collectivités avec PRA)



Nombre de réponses : 1202

Les communes ont plus rarement présenté leur PRA devant le comité technique (20% de celles qui adoptent un PRA), alors que les départements, régions (91%), les intercommunalités l'ont fait majoritairement (50% pour les communautés de communes et 71% pour les CA).
Ceci s'explique par un dialogue social principalement effectué au sein d'instances de mutualisation comme le Centre de gestion ou l'EPCI dans les communes ayant répondu à l'enquête.

Présentation du PRA en comité technique selon le nombre d'agents employés



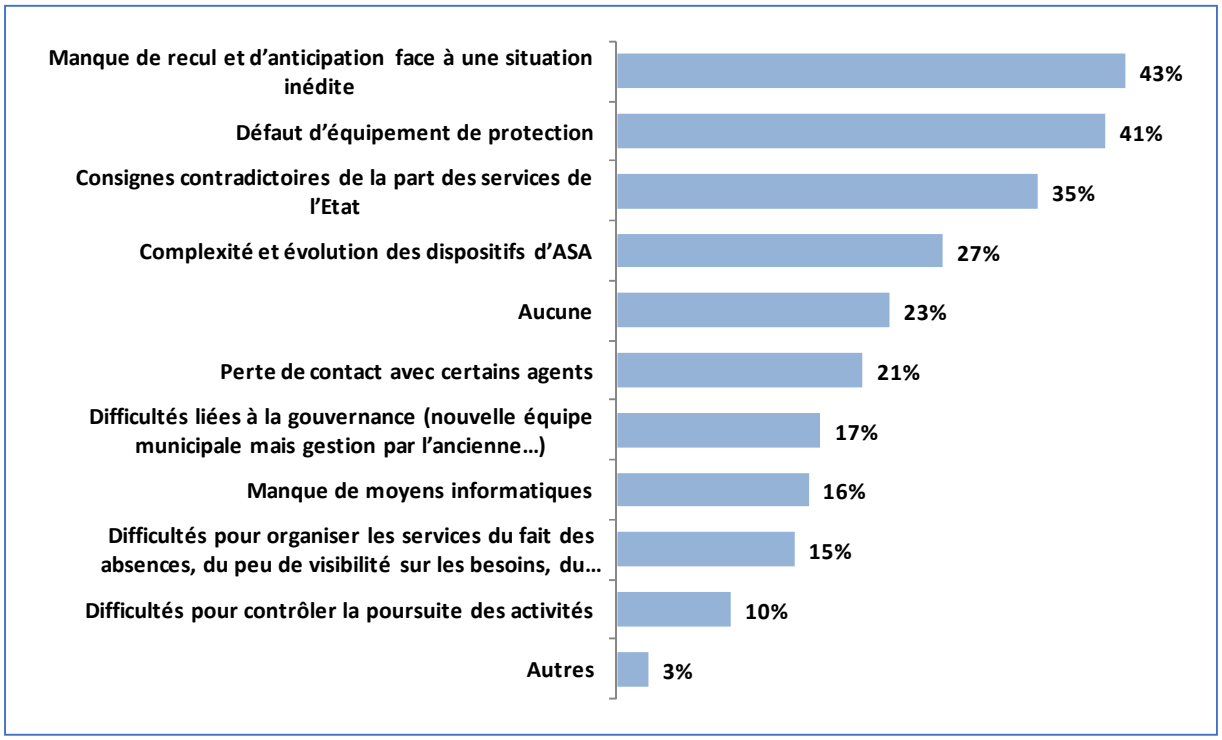
Nombre de réponses : 1202

2. Les obstacles rencontrés dans la gestion des agents

2.1. Les principales difficultés rencontrées

La gestion des ressources humaines au niveau des collectivités a été confrontée à de nombreux défis au début de l'état d'urgence sanitaire, dus au caractère inédit de la situation.

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



Nombre de réponses : 3952

Les deux premiers dysfonctionnements rencontrés par les collectivités territoriales ont été le manque d'anticipation et le défaut d'équipements, citées chacune par plus de 40% des répondants. Le manque d'anticipation et de soutien de la part des services de l'Etat 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. De même, la pénurie d'équipements de protection, les défauts d'approvisionnement en masques ou en gel hydroalcoolique a concerné toutes les collectivités.

Les consignes évolutives et la complexité juridique des dispositifs d'autorisations spéciales d'absence (ASA) ont été particulièrement difficiles à gérer, sans compter l'inquiétude des agents.

23% des collectivités, principalement des communes employant moins de 10 agents, n'ont eu aucune difficulté particulière dans la gestion RH. Cette implication singulière des agents territoriaux avait été soulevée par le rapport d'information du Sénat publié le 10 juillet 2020.

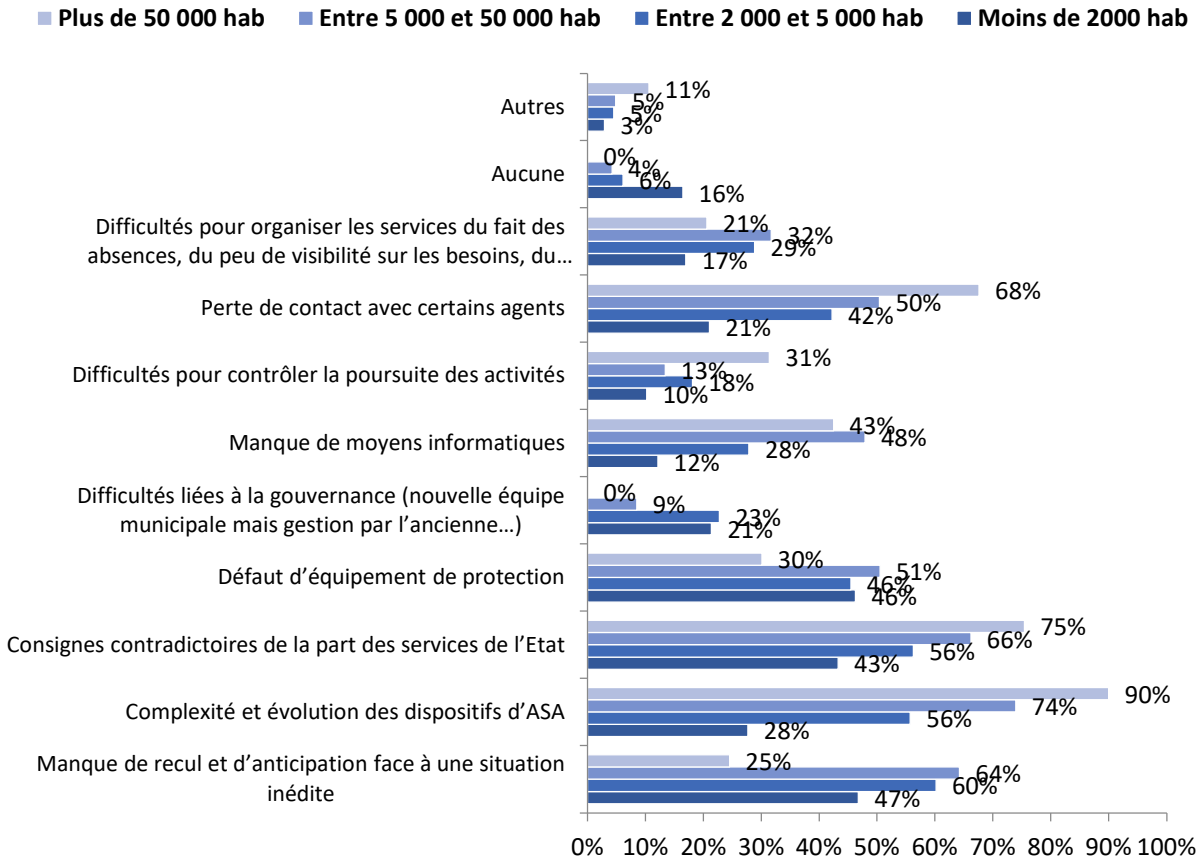
Les difficultés rencontrées dans la gestion des agents selon le type de collectivités

	CA	CC	Communes	Départements et régions	Total
Manque de recul et d'anticipation face à une situation inédite	69%	66%	42%	59%	43%
Complexité et évolution des dispositifs d'ASA	52%	62%	26%	71%	27%
Consignes contradictoires de la part des services de l'Etat	48%	41%	35%	63%	35%
Défaut d'équipement de protection	38%	46%	41%	17%	41%
Difficultés liées à la gouvernance (nouvelle équipe municipale mais gestion par l'ancienne…)	0%	12%	17%	8%	17%
Manque de moyens informatiques	45%	46%	15%	29%	16%
Difficultés pour contrôler la poursuite des activités	10%	28%	9%	0%	10%
Perte de contact avec certains agents	76%	47%	19%	38%	21%
Difficultés pour organiser les services du fait des absences, du peu de visibilité sur les besoins, du nécessaire changement d'affectation des agents…	31%	29%	14%	17%	15%
Aucune	3%	3%	24%	0%	23%
Autres	14%	11%	2%	8%	3%

Nombre de réponses : 3952

Ce sont les structures intercommunales qui ont le plus mis en exergue leurs difficultés en matière de GRH avec notamment 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, moins souvent les très petites communes ou les collectivités employant plus de 1 000 agents : 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 le PCA.

Les difficultés rencontrées dans la gestion des agents selon le nombre d'habitants dans la commune



Nombre de réponses : 3817

2.2. L'appui apporté aux collectivités

Une question a été posée sur les structures sur lesquelles les collectivités ont pu s'appuyer pour la gestion de leurs agents pendant cette première période d'état d'urgence sanitaire. Seuls 3% des répondants estiment ne pas avoir trouvé de soutien sur cette question.

Pour les autres répondants, la première structure d'appui a été la préfecture (51% des collectivités), Près de 50% ont également eu recours aux services de leur centre de gestion (47%). Un soutien a été trouvé auprès du département (39%) ou de l'association départementale des maires pour plus d'un tiers des collectivités répondantes. Enfin, 12% des répondants se sont tournés vers leurs structures intercommunales.

Les structures d'appui aux collectivités

	en % de l'ensemble des collectivités
La préfecture	51%
Le CDG	47%
Le département	39%
L'association départementale des maires	35%
L'ARS	9%
Les associations nationales d'élus	8%
La région	4%
Le CNFPT	3%
La CPAM	3%
Les ministères	2%
Autres	12%

Nombre de réponses : 3422

Les structures d'appui aux collectivités selon le type de collectivités

	CA	CC	Communes	Départements et régions	Total
La préfecture	38%	38%	51%	17%	51%
L'association départementale des Maires	3%	22%	35%	0%	35%
L'ARS	21%	12%	9%	4%	9%
Le CDG	45%	63%	46%	8%	47%
Le CNFPT	0%	3%	3%	0%	3%
Les associations nationales d'élus	14%	18%	7%	13%	8%
Les ministères	10%	2%	2%	0%	2%
La CPAM	10%	8%	3%	8%	3%
La région	3%	4%	4%	4%	4%
Le département	7%	25%	39%	16%	39%
Autres	10%	18%	12%	13%	12%

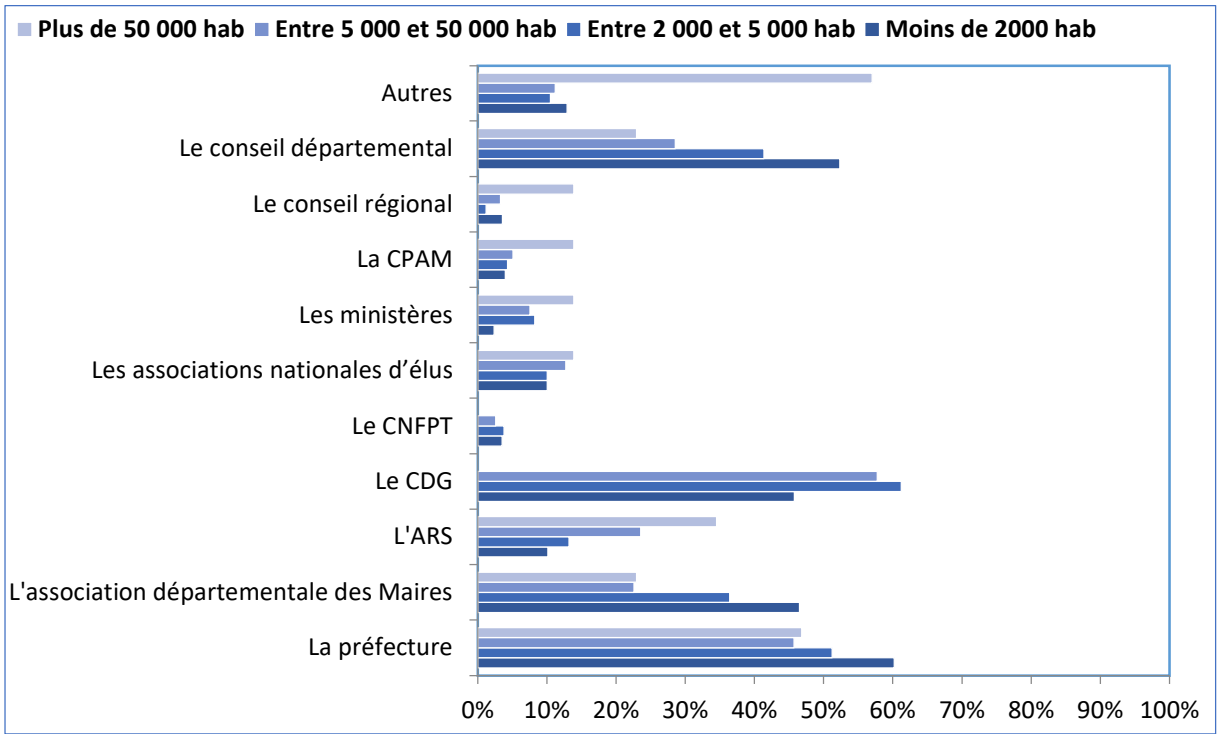
Les départements et régions ont très majoritairement internalisé la gestion de la crise et ont sollicité principalement les services des préfectures et les associations nationales d'élus. Si les communes ont pu s'appuyer sur leur préfecture et leur Centre de gestion. Les intercommunalités ont privilégié le recours à leur centre de gestion (respectivement 63% des communautés de communes et 45% des agglomérations alors que 38% d'entre elles se sont tournées vers la préfecture).

Les structures d'appui aux collectivités selon le nombre d'agents de la collectivité

	0 à 10	11 à 50	51 à 100	101 à 350	351 à 1000	Plus de 1000
La préfecture	52%	43%	52%	35%	41%	31%
L'association départementale des maires	36%	39%	19%	22%	5%	13%
L'ARS	7%	8%	11%	26%	26%	20%
Le CDG	42%	63%	52%	68%	36%	3%
Le CNFPT	3%	3%	3%	4%	0%	0%
Les associations nationales d'élus	7%	9%	18%	11%	2%	12%
Les ministères	2%	3%	4%	5%	5%	8%
La CPAM	2%	5%	4%	8%	8%	10%
La région	4%	3%	1%	3%	0%	9%
Le département	40%	43%	22%	27%	12%	18%
Autres	12%	11%	15%	10%	11%	35%

Le recours à certaines structures d'appui de proximité a été liée à la taille de la collectivité et au nombre d'agents employés. Ainsi, les communes employant moins de 50 agents ont eu recours à leur département, à l'association départementale des maires ou à la préfecture. Les agences régionales de santé et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) ont été sollicitées par les collectivités de taille plus importante. Les CDG ont appuyé tous types de collectivités, même les structures non affiliées (plus de 350 agents employés) les ont sollicités (36% des répondants de cette strate).

Les structures d'appui aux collectivités selon le nombre d'habitants de la commune



3. La responsabilité des employeurs en matière de santé et de sécurité

3.1. La mise en œuvre des mesures de sécurité et de protection

Selon l'article 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.

Aussi, il incombait aux employeurs publics locaux de :

- procéder à l'évaluation des risques encourus sur les lieux de travail qui ne pouvaient être évités en fonction de la nature du travail à effectuer,
- déterminer, en fonction de cette évaluation les mesures de prévention les plus pertinentes,
- respecter et faire respecter les gestes barrière recommandés par les autorités sanitaires.

Mesures de protection prises ou maintenues entre mars et octobre 2020

	En % des collectivités répondantes
Mise à disposition quotidienne de masques aux agents	86%
Masque obligatoire dans les bureaux et les salles de réunion même préalablement au 1er septembre	83%
Nettoyage renforcé des postes de travail	65%
Mise en œuvre d'un protocole d'entretien et de désinfection	42%
Réaménagement des bureaux (installation de cloisons, espacement des postes de travail, modification des systèmes de ventilation…)	40%
Aménagement des espaces collectifs (marquage au sol, limitation aux ascenseurs…)	32%
Sensibilisation renforcée et formation des agents	31%
Limitation des réunions en présentiel au profit d'audio ou de visioconférences	19%
Maintien du télétravail	10%
Mise à jour du règlement intérieur	4%
Démarche de prévention des RPS (peur de la contamination, angoisse liée à l'isolement…)	3%
Développement de prestations d'action sociale	2%
Autres	1%

Nombre de réponses : 3974

Les principales mesures de sécurité adoptées au moment de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire et maintenues à ce jour ont porté sur la mise à disposition d'équipements de protection : 86% des collectivités ont mis des masques à disposition de leurs agents quotidiennement et 83% ont imposé l'obligation du port du masque dans les bureaux.

Concernant la mise à disposition d'équipements de protection individuels, les collectivités avaient été invitées à appliquer les orientations du protocole national du 31 août 2020 élaboré par le ministère du Travail pour les employeurs et les salariés du secteur privé.

Le nettoyage renforcé des postes de travail était toujours mis en œuvre en octobre 2020 (dans 65% des communes, 79% des agglomérations, 77% des

communautés de communes et 92% des départements et régions) ainsi que le protocole d'entretien et de désinfection 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 le document unique d'évaluation des risques professionnels pour tenir compte des risques apparus avec la Covid-19 et de prendre les mesures de prévention en fonction des risques ainsi identifiés, seulement 3% des répondants ont engagé une réflexion sur les risques psycho-sociaux liés au contexte sanitaire (peur de la contamination, angoisse de l'isolement…). Toutefois, cette prise de conscience est intervenue dans plus de la moitié des régions et départements (58%) et dans un quart des communautés d'agglomération.

Dans la fonction publique, les réunions à distance 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).

Depuis le décret du 29 octobre 2020, les conditions de travail devaient être aménagées pour les agents amenés à travailler en présentiel, afin de réduire les interactions sociales et la présence dans les transports et il était recommandé de ne pas organiser de réunions en présentiel dès lors que la réunion rassemblait plus de 6 personnes.

La mise en œuvre et le maintien des mesures de protection ont été liés à la taille de chaque collectivité. Ainsi, le maintien du télétravail et l'organisation des réunions en visio ou audioconférence ont été majoritairement maintenus dans les départements, régions et communautés d'agglomération et beaucoup moins dans les communes, 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).

A noter

Une circulaire du 6 février 2021 incite au renforcement du télétravail dans la Fonction Publique de l'Etat. Elle est rendue applicable à la FPT par une note de la DGCL du 8 février 2021.

Mesures de sécurité maintenues selon le type de collectivités

	CA	CC	Communes	Départements et régions	Total
Maintien du télétravail	48%	40%	9%	75%	10%
Masque obligatoire dans les bureaux et les salles de réunion même préalablement au 1er septembre	79%	88%	83%	84%	83%
Mise à disposition quotidienne de masques aux agents	76%	84%	86%	83%	86%
Sensibilisation renforcée et formation des agents	66%	45%	30%	84%	31%
Démarche de prévention des RPS (peur de la contamination, angoisse liée à l'isolement…)	24%	14%	2%	58%	3%
Mise à jour du règlement intérieur	7%	10%	3%	21%	4%
Nettoyage renforcé des postes de travail	79%	77%	65%	92%	65%
Réaménagement des bureaux (installation de cloisons, espacement des postes de travail, modification des systèmes de ventilation…)	79%	54%	40%	58%	40%
Mise en œuvre d'un protocole d'entretien et de désinfection	69%	65%	41%	92%	42%
Limitation des réunions en présentiel au profit d'audio ou de visioconférences	79%	48%	17%	84%	19%
Aménagement des espaces collectifs (marquage au sol, limitation aux ascenseurs…)	62%	58%	31%	84%	32%
Développement de prestations d'action sociale	0%	1%	2%	0%	2%

Mesures de sécurité maintenues selon la taille de la commune

	<2000 hab	2000 à 5000 hab	5000 à 50 000 hab.	>50000 hab	Total
Maintien du télétravail	6%	16%	31%	81%	9%
Masque obligatoire dans les bureaux et les salles de réunion même préalablement au 1er septembre	82%	88%	89%	90%	83%
Mise à disposition quotidienne de masques aux agents	85%	96%	89%	80%	86%
Sensibilisation renforcée et formation des agents	25%	53%	67%	65%	30%
Démarche de prévention des RPS (peur de la contamination, angoisse liée à l'isolement…)	1%	6%	11%	9%	2%
Mise à jour du règlement intérieur	3%	5%	5%	0%	3%
Nettoyage renforcé des postes de travail	61%	82%	85%	86%	65%
Réaménagement des bureaux (installation de cloisons, espacement des postes de travail, modification des systèmes de ventilation…)	35%	54%	73%	100%	40%
Mise en œuvre d'un protocole d'entretien et de désinfection	35%	66%	80%	76%	41%
Limitation des réunions en présentiel au profit d'audio ou de visioconférences	14%	28%	44%	38%	17%
Aménagement des espaces collectifs (marquage au sol, limitation aux ascenseurs…)	26%	55%	66%	100%	31%
Développement de prestations d'action sociale	2%	5%	4%	0%	2%

3.2. L'utilisation du droit de retrait par les agents

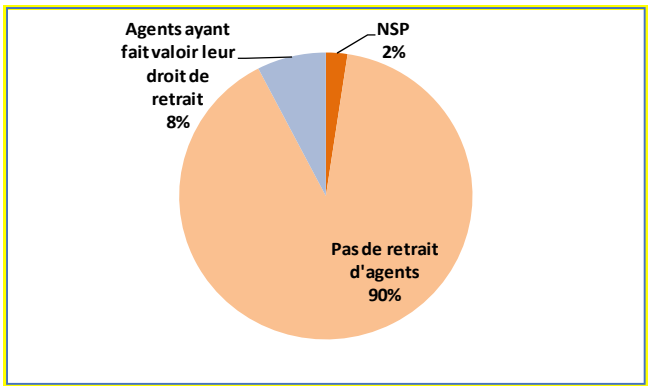
L'article 5-1- du décret n°85-603 du 10 juin 1985 prévoit que : « *Si un agent a un motif raisonnable de penser que sa situation de travail présente un danger grave et imminent pour sa vie ou pour sa santé ou s'il constate une défectuosité dans les systèmes de protection, il en avise immédiatement son supérieur hiérarchique* ».

Aucune sanction ne peut être prise, aucune retenue de rémunération ne peut être effectuée à l'encontre d'agents qui se sont retirés d'une situation de travail dont ils avaient un motif raisonnable de penser qu'elle présentait un danger grave et imminent pour leur vie ou pour leur santé.

La DGAFP avait estimé dès mars 2020 que les agents publics ne pouvaient invoquer ce droit, du seul fait du risque de contamination à la Covid dès lors que leur employeur avait pris les mesures de précautions nécessaires, les appliquait et les faisait appliquer.

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

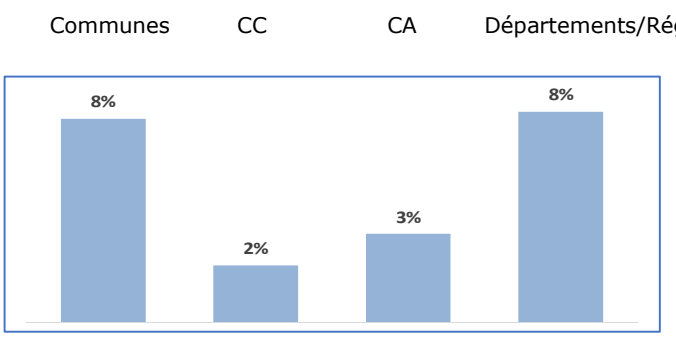
Mise en œuvre du droit de retrait par les agents



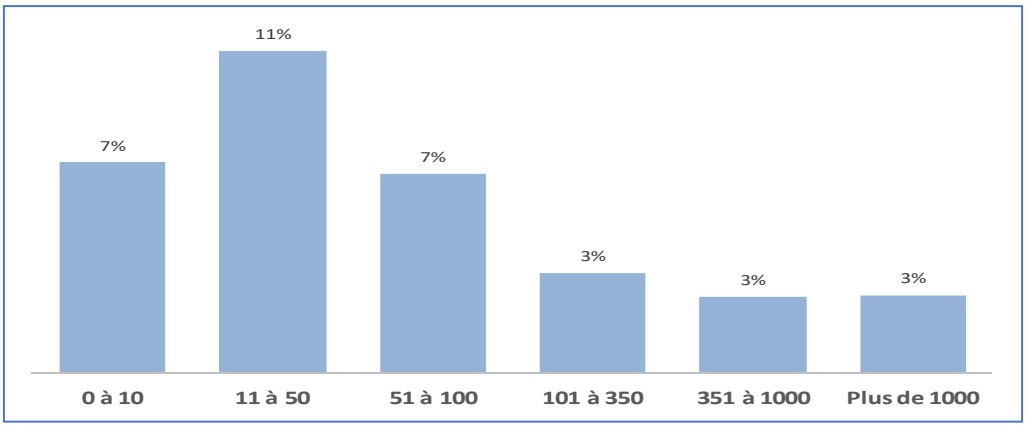
Nombre de réponses : 3987

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.

Exercice du droit de retrait selon le type de collectivités



Exercice du droit de retrait selon le nombre d'agents employés



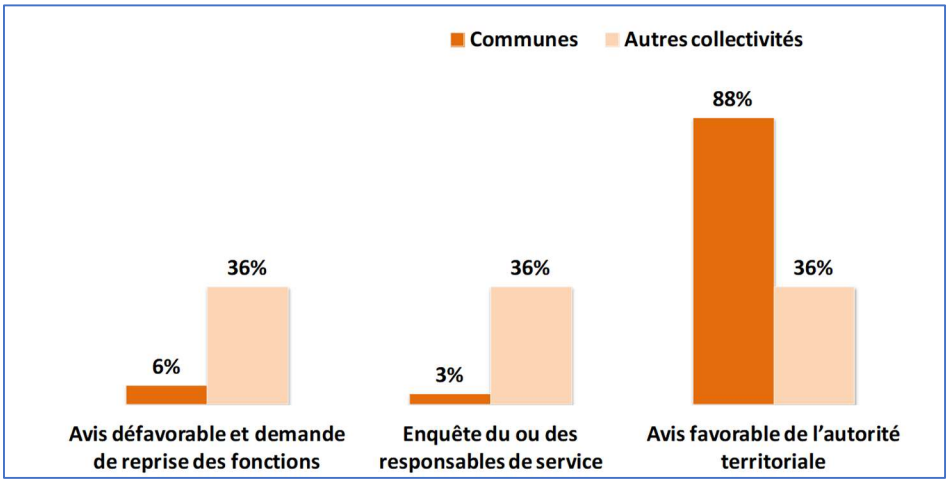
Lorsque le droit de retrait est invoqué par un agent, il appartient à l'autorité territoriale de procéder immédiatement à une enquête en y associant un membre du CHSCT.

L'agent peut quitter son poste de travail sans crainte de perte de rémunération ou de sanction disciplinaire dès lors que son appréciation du danger est considérée comme raisonnable et non abusive. Il ne peut être ni sanctionné, ni contraint à reprendre son travail tant que le danger persiste. L'autorité territoriale peut néanmoins lui confier un autre travail correspondant à sa qualification professionnelle.

En cas de divergence sur la réalité du danger, le CHSCT doit être réuni en urgence dans un délai n'excédant pas 24 heures. L'inspecteur du travail est informé de cette réunion et peut y assister à titre consultatif.

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% des répondants indiquent avoir fait procéder à une enquête par le ou les responsables de service et 1% ont appliqué une retenue sur rémunération. Aucun répondant ne fait état d'une saisine du CHSCT.

Réponses face à l'invocation du droit de retrait selon le type de collectivités (% des collectivités concernées)



Nombre de réponses : 302

4. L'organisation des services

4.1. La mise en œuvre du télétravail

Le télétravail désigne toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail qui aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur est effectué par un agent hors de ces locaux de façon volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication.

Comme l'indiquait une réponse de la DGAFP du 31 mars 2020, rédigée à l'attention des employeurs et des agents publics, le télétravail était une règle impérative pendant le premier confinement (17 mars-11 mai 2020). En cas d'impossibilité, une autorisation spéciale d'activité (ASA) était délivrée par l'employeur.

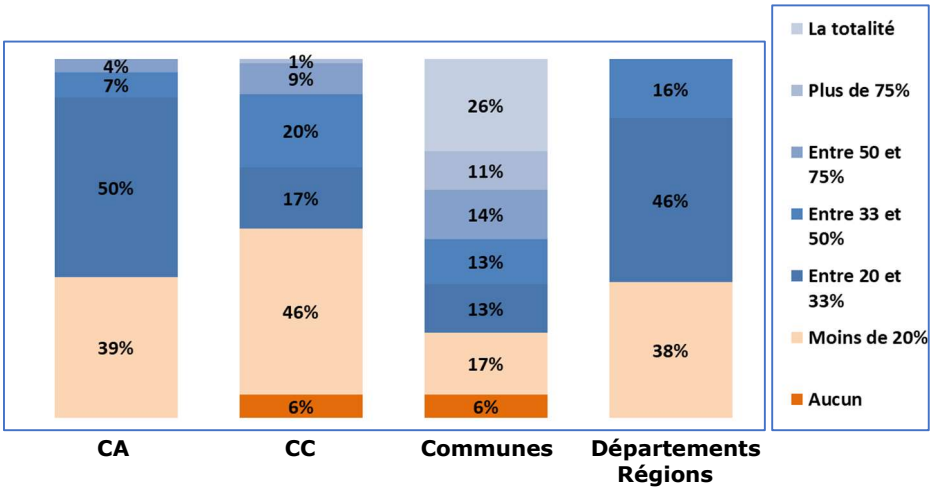
Le télétravail suppose des liaisons informatiques fiables, un matériel informatique suffisant, des logiciels sécurisés.

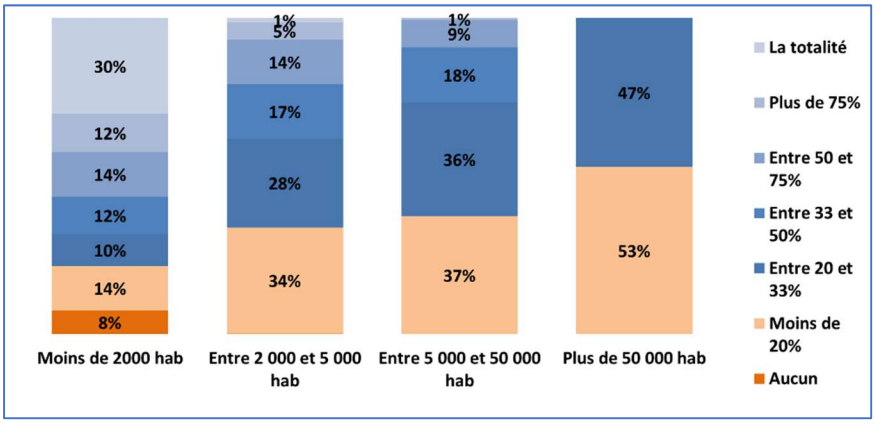
Les collectivités se sont adaptées en fonction de leurs moyens et de leurs compétences aux consignes de télétravail généralisées. Des situations extrêmement diversifiées sont apparues, allant du tout télétravail au tout présentiel, en passant par des situations de travail mixtes, combinant télétravail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

25% des collectivités ont vu la totalité de leurs agents restés en présentiel et 35% des répondants avaient 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.

Pour les collectivités qui ont pu mettre en place le télétravail, ce dernier a majoritairement 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

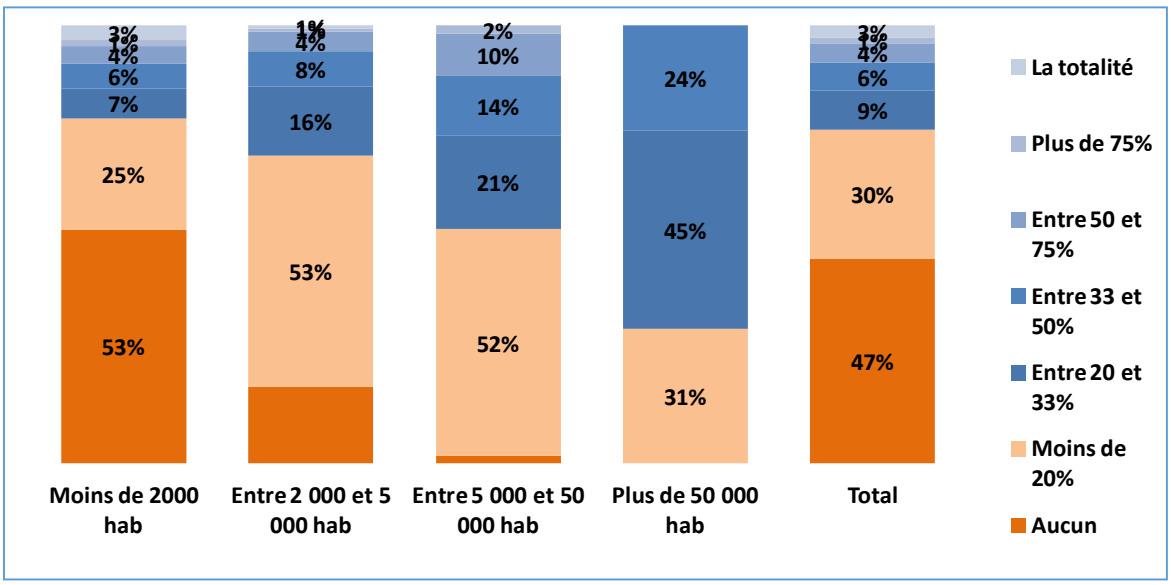




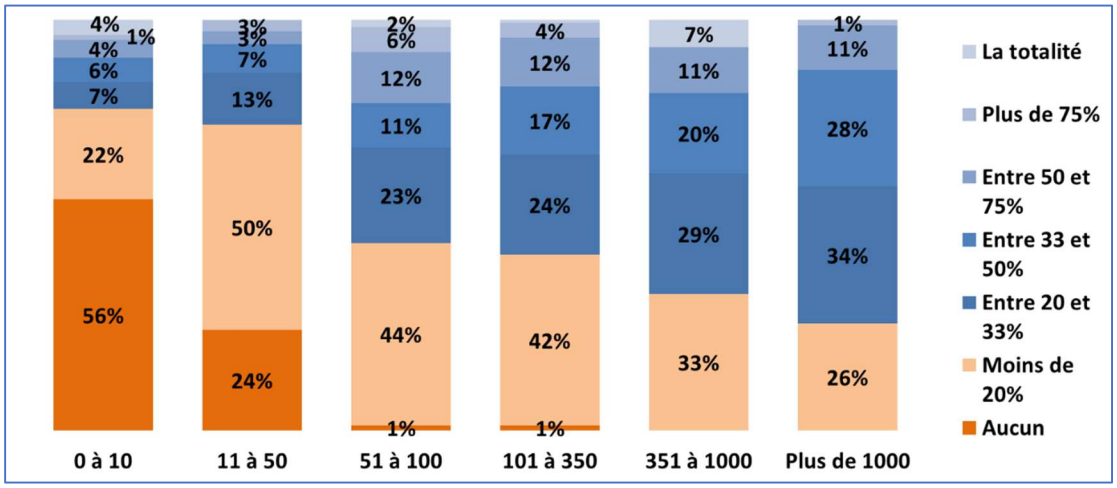
Les communes de moins de 5 000 habitants et les communautés de communes ont été les moins nombreuses à avoir instauré le travail à distance, ce qui semble correspondre à la nature des métiers exercés dans ce type de collectivités difficilement télé-travaillables. En effet, la moitié des communes de moins de 2 000 habitants n'a placé aucun agent en télétravail.

Le taux d'agents en présentiel diminue avec 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.

Répartition des collectivités selon la part des agents placés en télétravail pendant le premier confinement et selon la taille de la commune



Répartition des collectivités selon la part des employés en présentiel pendant le premier confinement et selon le nombre d'agents employés



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

Lorsqu'un agent était identifié comme cas contact d'une personne testée positive, ce dernier devait être placé à titre préventif à l'isolement, qu'il présente ou non des symptômes de la maladie, et ce, jusqu'aux résultats de son test de dépistage. Durant cette période d'isolement, l'agent exerçait ses missions en télétravail. Toutefois, lorsque le télétravail n'était pas possible, les fonctionnaires bénéficiaient d'une autorisation spéciale d'absence.

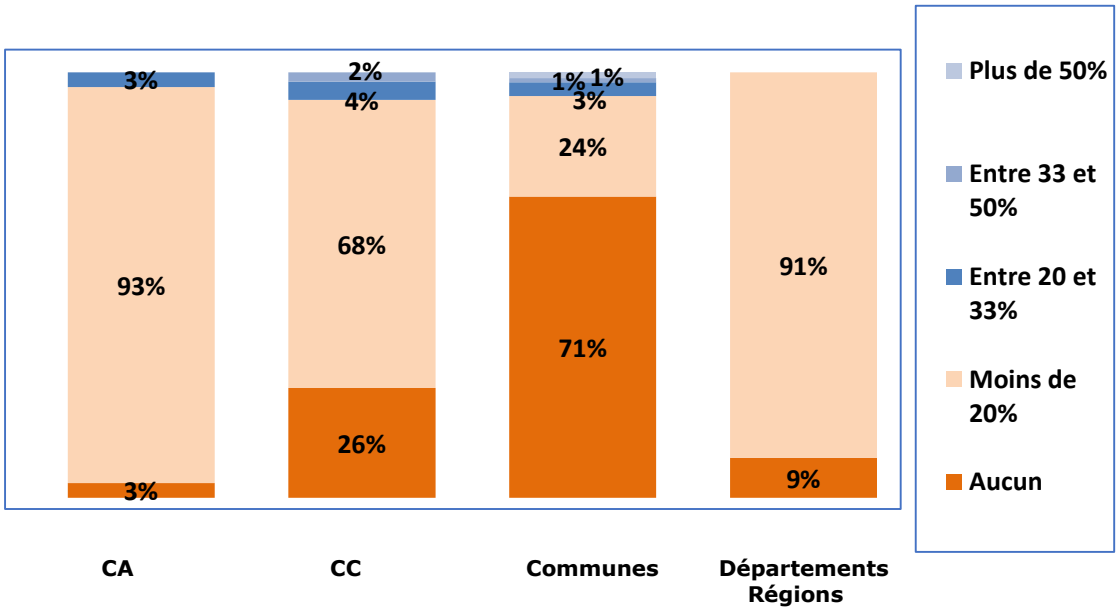
Certains agents ont été exclus d'un travail en présentiel et n'ont pas pu relever du PCA ni du PRA. Il s'agissait des agents souffrant des 11 pathologies définies par le

Haut Conseil de la sécurité publique. La notion de *« personnes vulnérables »* a été étendue aux agents de plus de 65 ans *(décret n°2020-521 du 5 mai 2020 définissant les critères permettant d'identifier les salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus SARS-CoV-2 et pouvant être placés en activité partielle au titre de l'article 20 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020)*.

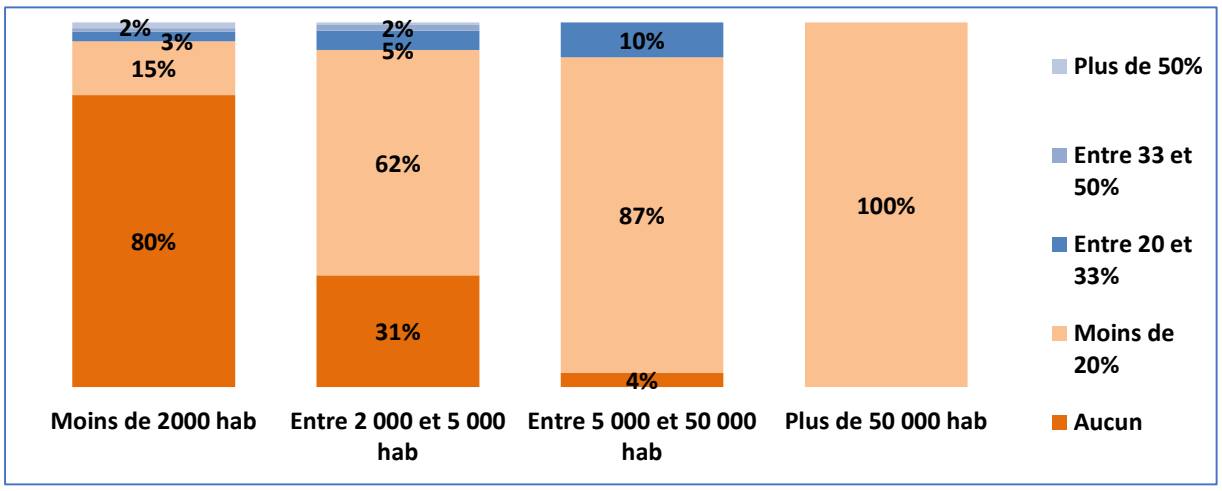
Pour ces agents, le télétravail était préconisé. Si celui-ci n'était pas réalisable pendant la première période d'état d'urgence sanitaire, ces agents, contractuels ou fonctionnaires, pouvaient bénéficier d'un arrêt de travail.

En définitive, très peu d'agents publics territoriaux ont été placés en ASA pour vulnérabilité.
L'attribution de ces ASA a été largement liée à la taille de la collectivité, la probabilité d'avoir un agent *« personne vulnérable »* augmentant avec l'importance des effectifs. Même dans les collectivités de taille plus importante, ces agents ont représenté moins de 20% des effectifs.

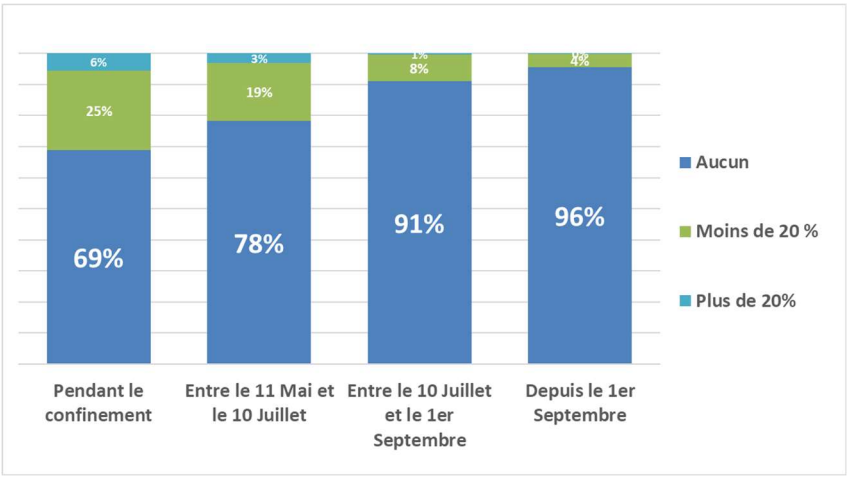
Répartition des collectivités selon le taux d'agents en ASA « personne vulnérable » selon le type de collectivités



Répartition des collectivités selon le taux d'agents en ASA personnes vulnérables selon la taille de la commune



Part des agents maintenus en ASA « personne vulnérable »

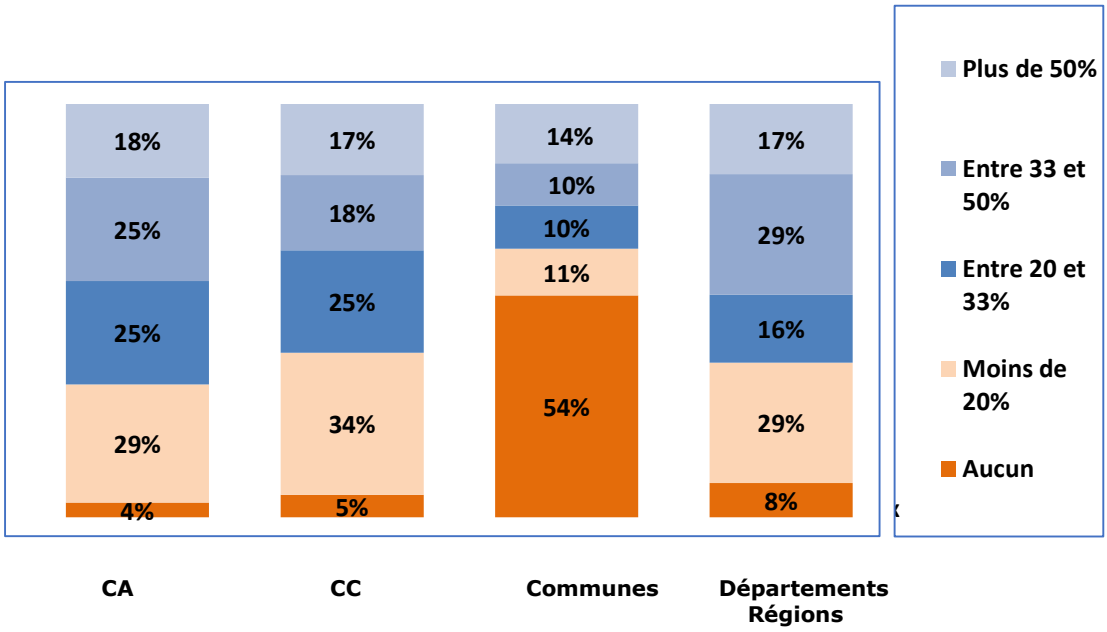


Au 1er septembre 2020, 4% des collectivités répondantes avaient maintenu des agents en ASA « *personne vulnérable* ». Cela représentait moins de 20% de leurs agents.

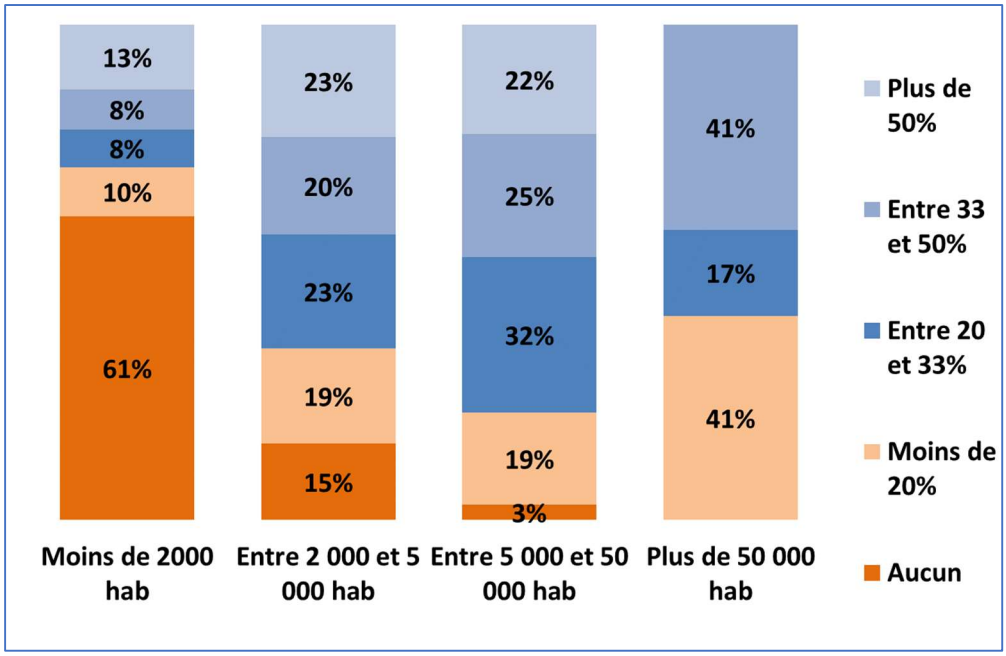
Un autre motif d'autorisation spéciale d'absence (ASA) a été mis en œuvre pendant le premier confinement : quand les agents exerçant des fonctions non essentielles ne pouvaient pas les exercer du fait du confinement et de l'impossibilité de télétravail.

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

Répartition des collectivités selon le taux d'agents en ASA pour fonctions ne pouvant pas être exercées



Taux d'agents en ASA du fait de fonctions ne pouvant être exercées selon la taille de la commune

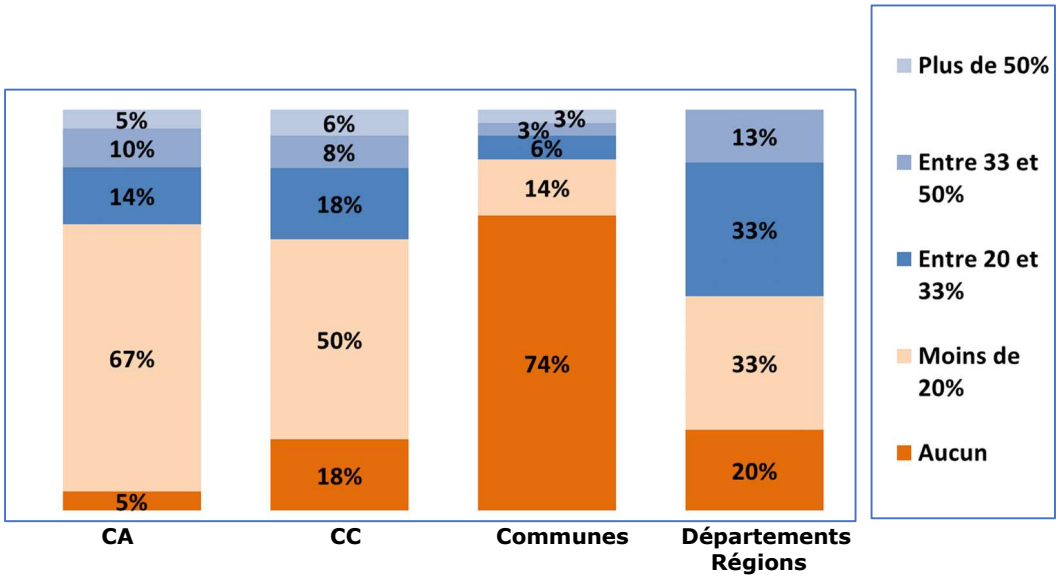


Dans les collectivités employant plus de 100 agents, plus de 40% des agents ont été placés en ASA au moins un jour.

Pendant la période de premier confinement, l'employeur pouvait autoriser l'agent devant garder son enfant (âgé de moins de 16 ans) à domicile à télétravailler. Si l'agent ne pouvait pas travailler à distance, l'autorité territoriale devait le placer dans *« une position régulière »*, c'est-à-dire en autorisation d'absence (ASA).

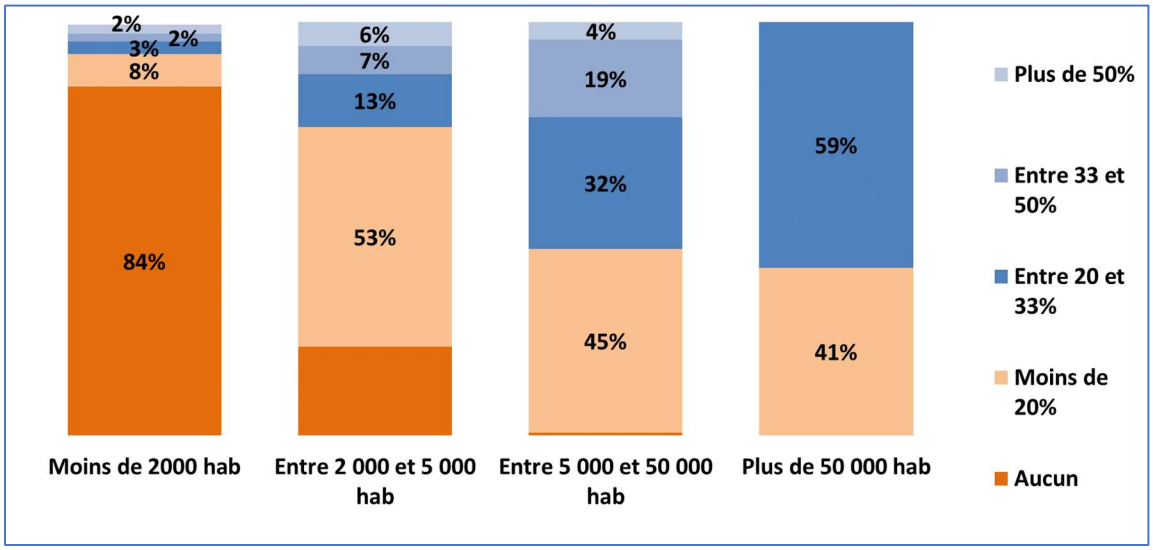
Ces ASA étaient mises en œuvre même si la collectivité n'avait pas délibéré après passage en comité technique pour les autorisations d'absence pour garde d'enfant malade, le dispositif était exceptionnel.

Répartition des collectivités selon le taux d'agents en ASA garde d'enfant selon le type de collectivités



La probabilité d'avoir des agents ayant des enfants en âge scolaire était plus fréquent dans les collectivités de plus grande importance. 84% des plus petites communes n'ont pas positionné d'agent en ASA pour ce motif alors que les communes de plus de 5 000 habitants ont toutes eu au moins un agent en ASA garde d'enfant. Pour les collectivités employant plus de 50 agents, la moitié d'entre elles ont placé plus de 20% de leurs agents en ASA garde d'enfant.

Répartition des collectivités selon le taux d'agents en ASA garde d'enfant selon la taille de la commune



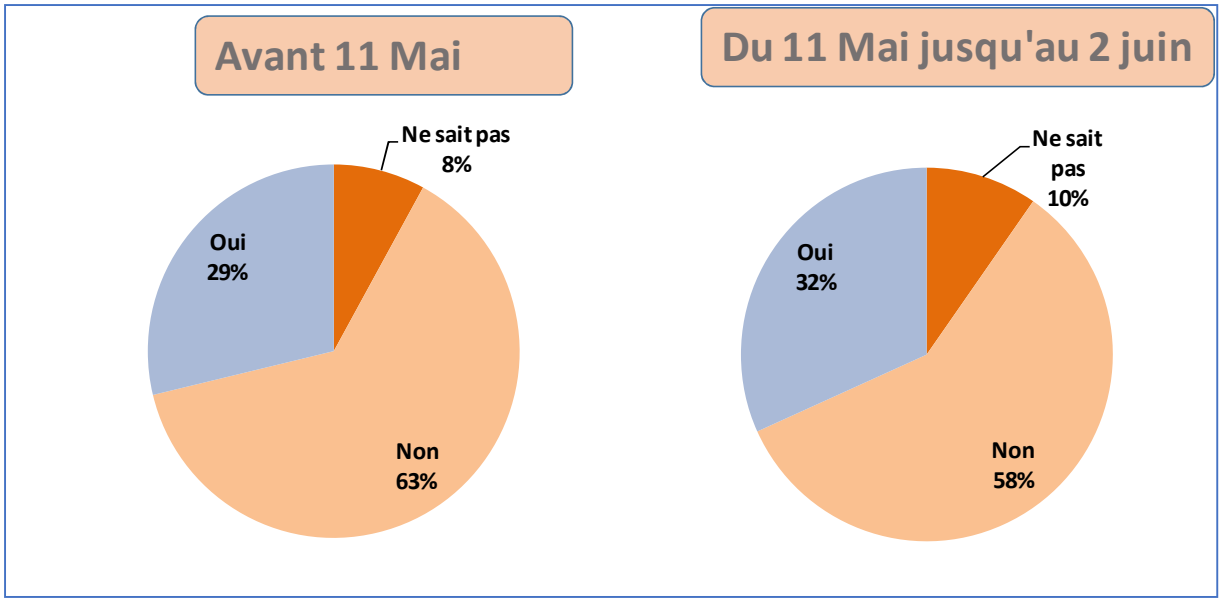
Concernant les ASA *« garde d'enfants »*, ces dernières ont été plus souvent demandées par les agents de sexe féminin : 41% des collectivités ont placé des agents de sexe féminin en ASA garde d'enfants, 25% des agents de sexe masculin.

Ce type d'ASA s'est raréfié après le 11 mai (fin du confinement) et a pratiquement disparu au 2 juin, conformément aux recommandations gouvernementales.

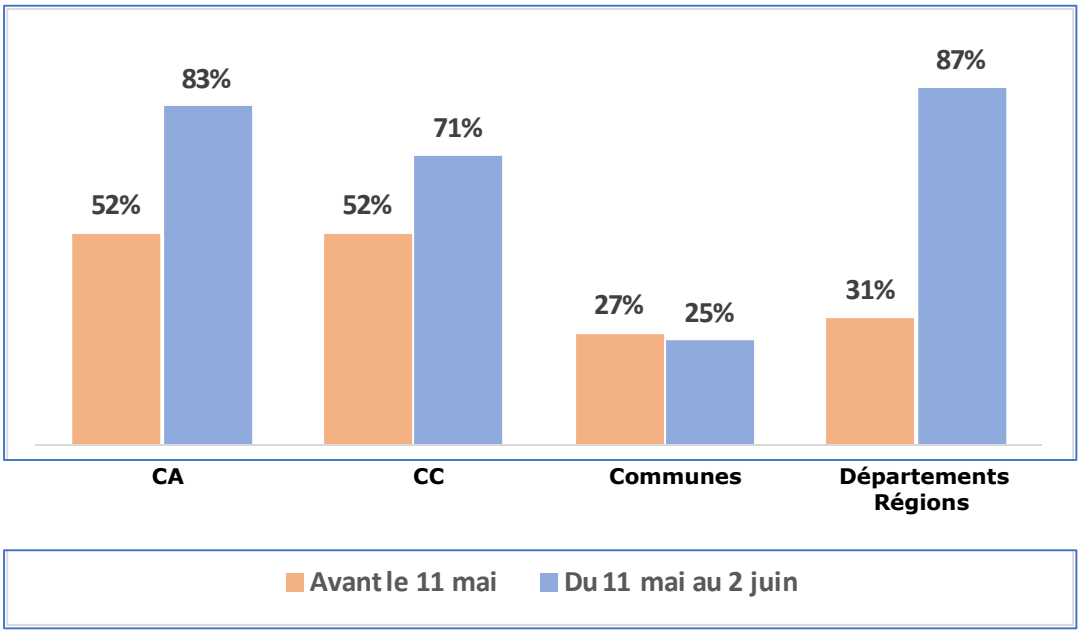
L'écart hommes / femmes a été particulièrement marqué au moment du premier confinement, 19% des collectivités avaient plus de 20% de leurs agents femmes en ASA *« garde d'enfant »*, alors que la même situation pour les hommes ne concernait que 8% des collectivités.

29% des collectivités concernées par les ASA *« garde d'enfants »* ont demandé la production d'une attestation certifiant que les agents ne disposaient pas d'autre solution de garde. Ce taux n'a que légèrement progressé, passant de 29% à 32%, pour la période du 11 mai au 2 juin 2020.

Part des collectivités ayant demandé une attestation pour l'attribution d'une ASA « garde d'enfant » (en % des collectivités ayant placé des agents en ASA garde d'enfants)

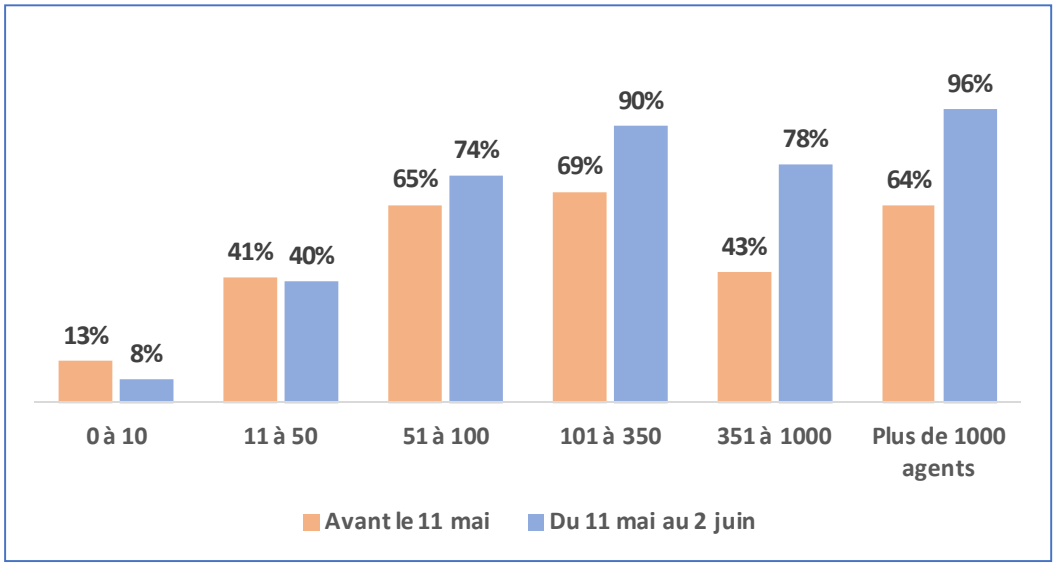


Part des collectivités ayant sollicité une attestation pour l'attribution d'une ASA pour garde d'enfant selon le type de collectivités et la période (en % des collectivités ayant placé des agents en ASA garde d'enfants)

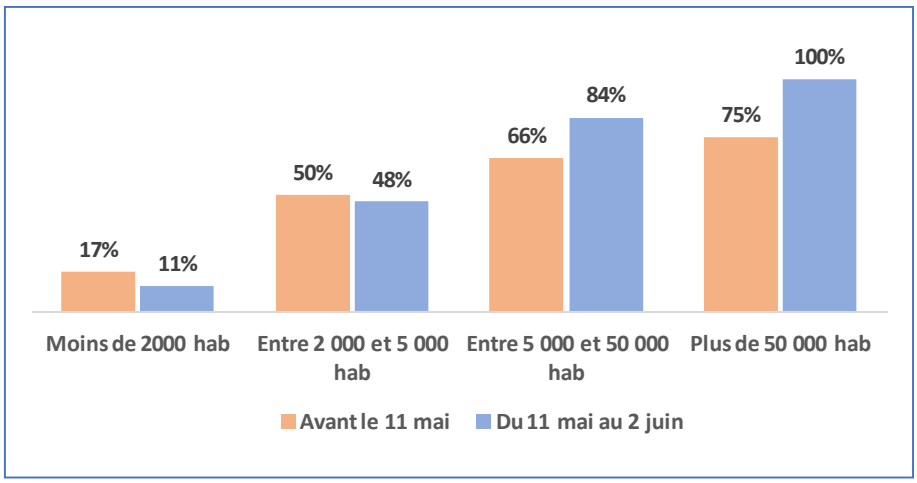


Les demandes d'attestation ont été plus fréquentes dans les intercommunalités que dans les communes et dans les départements et régions. La sollicitation de produire une attestation pour la période du 11 mai au 2 juin 2020 a été sensiblement plus forte dans les communes de plus de 50 000 habitants et dans les départements et régions.

Part des collectivités ayant sollicité une attestation pour l'attribution d'une ASA pour garde d'enfant selon le nombre d'agents de la collectivité et la période (en % des collectivités ayant placé des agents en ASA garde d'enfants)



Part des collectivités ayant sollicité une attestation pour l'attribution d'une ASA pour garde d'enfant selon le nombre d'habitants et la période (en % des collectivités ayant placé des agents en ASA garde d'enfants)



4.3. L'organisation des recrutements, des fins de contrat, des périodes de formation, de stages

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.

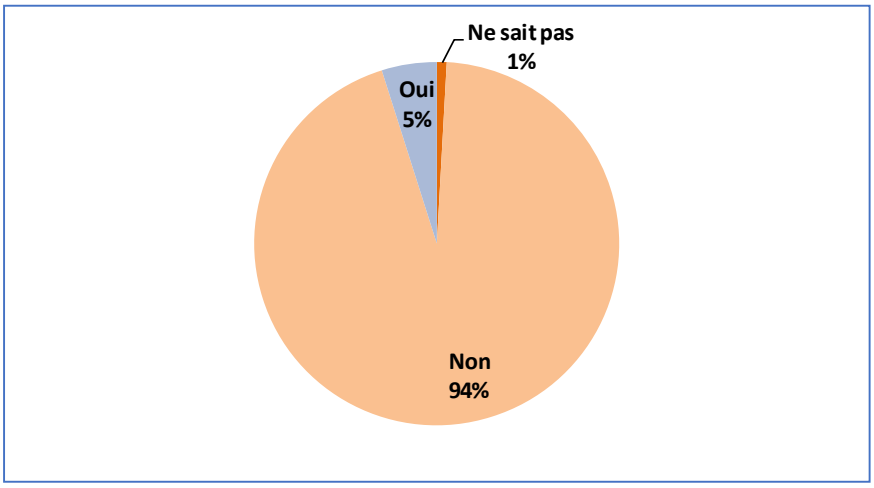
Cette organisation en téléconférence a permis d'évaluer rapidement et efficacement les candidats, tout en respectant la distanciation sociale, notamment pour les collectivités et établissements qui avaient programmé des recrutements à moyenne échéance et qui ont ainsi pu continuer de sélectionner les profils, sans aucun retard sur le planning initial.

Le recours à la visioconférence n'était possible que s'il permettait de garantir tout au long de l'entretien :

- l'identité de la personne qui est convoquée à l'entretien,
- la présence dans la salle où se déroule l'entretien du candidat et des seules personnes compétentes pour en assurer le bon déroulement,
- l'assistance technique pour la mise en œuvre de la visioconférence.

Toutefois, ce dispositif d'entretien en audio ou visioconférence a très peu été utilisé : seulement 5% des collectivités interrogées.

Part des collectivités et établissements ayant utilisé la visioconférence pour la mise en œuvre d'entretiens de recrutement pendant la période d'état d'urgence sanitaire

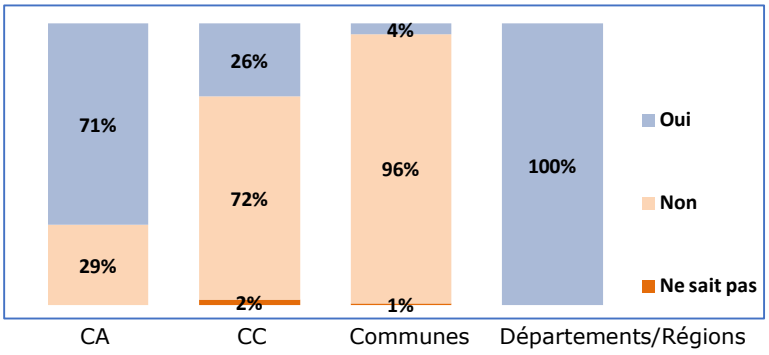


Nombre de réponses : 3980

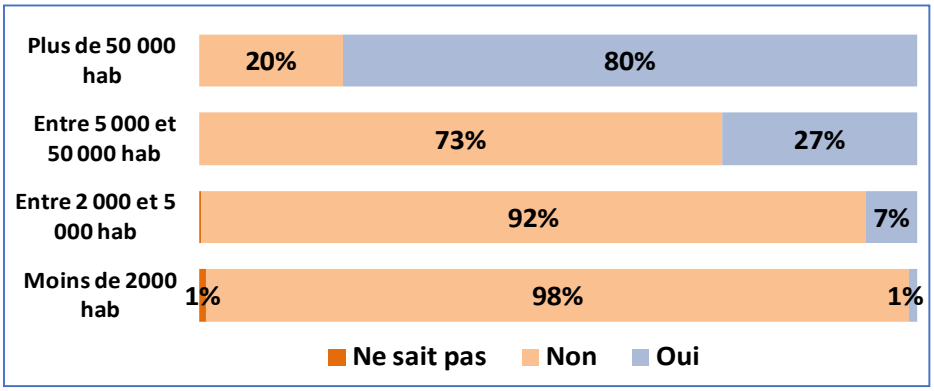
Les entretiens de recrutement en visioconférence ont été plus largement pratiqués par les plus grandes structures : 100% des départements et régions, 71% des communautés d'agglomération, 80% des communes de plus de 50 000 habitants, 80% des collectivités employant plus de 1 000 agents.

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



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



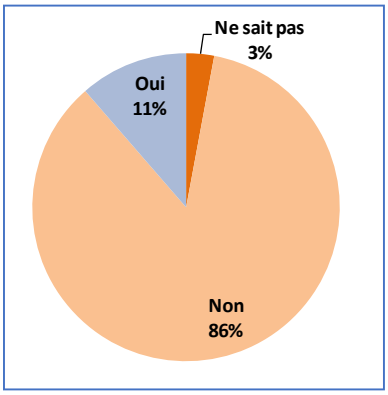
Le décret n°2020-1082 du 21 août 2020 fixant à titre temporaire des règles dérogatoires de formation et de titularisation de certains fonctionnaires territoriaux en raison de la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 prévoit que lorsque la titularisation d'un fonctionnaire stagiaire doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2020, elle n'est pas subordonnée à l'obligation de suivi de la formation d'intégration si cette dernière n'a pu se dérouler, en tout ou partie, pendant la période comprise entre le 17 mars 2020 et le 31 décembre 2020. Dans ce cas, la formation d'intégration est réalisée avant le 30 juin 2021.

Ce même décret du 21 août 2020 évoque également les stagiaires relevant des cadres d'emplois de la police municipale ayant commencé leur formation initiale d'application avant le 17 mars 2020.

Un projet de décret modifiant le décret n°2020-1082 du 21 août 2020 visant à proroger les règles dérogatoires de formation et de titularisation de certains fonctionnaires territoriaux en raison de la crise sanitaire et à permettre la titularisation de certains fonctionnaires territoriaux stagiaires qui n'auraient pas pu réaliser la formation d'intégration au cours de leur année de stage a reçu un avis favorable lors de la séance du CSFPT du 14 avril 2021. Les fonctionnaires stagiaires devront avoir accompli leur formation d'intégration avant le 30 juin 2022.

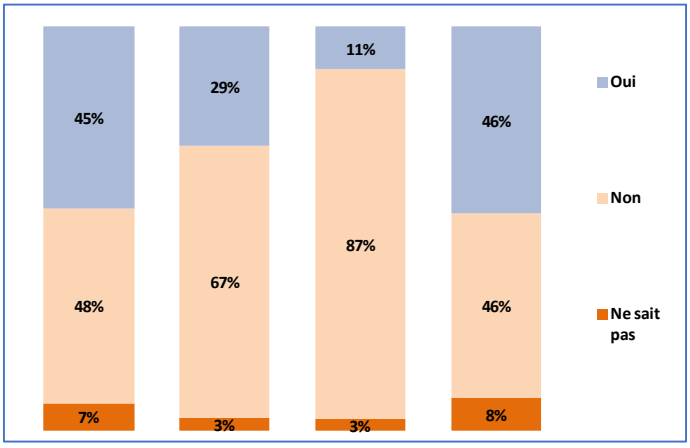
11% des collectivités répondantes ont été contraintes de proroger des stages qui ne pouvaient pas s'achever du fait de l'absence de la formation d'intégration.
La prorogation des stagiaires s'est révélée une situation d'autant plus fréquente que le nombre d'agents employés était important. Cette obligation a concerné 11% des communes, 29% des communautés de communes et près de la moitié des communautés d'agglomération, des départements et des régions.

Part des collectivités ayant prorogé des stages du fait de l'impossibilité de suivre la formation d'intégration



Nombre de réponses : 3 951

Part des collectivités ayant prorogé des stages du fait de l'impossibilité de suivre la formation d'intégration selon le type de collectivités (en % de l'ensemble des collectivités)



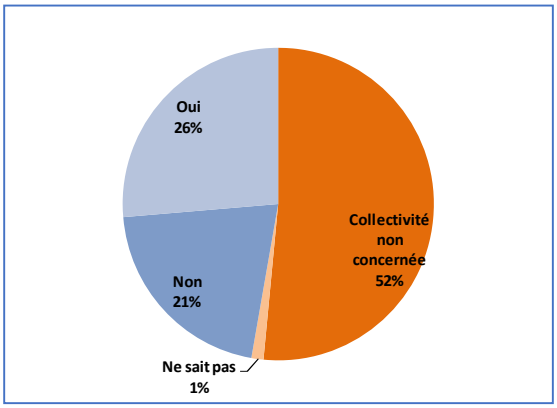
L'agent contractuel n'a aucun droit au renouvellement de son engagement. La collectivité ou l'établissement décide s'il souhaite renouveler le contrat de l'agent. Le gouvernement avait incité les employeurs territoriaux à maintenir l'engagement des contractuels dont le contrat arrivait à échéance pendant la période d'état d'urgence sanitaire.

Dans environ la moitié des collectivités répondantes, des contrats de travail sont arrivés à échéance pendant le premier confinement. Dans cette situation, l'attitude des collectivités a été assez partagée, avec 43% des collectivités concernées qui ont arrêté les contrats, 57% qui les ont prolongés.

Dans les départements et régions, les contrats ont tous été maintenus ou renouvelés. C'est également le choix fait par plus de 80 % des EPCI. En revanche, seulement 54% des communes ont maintenu ou renouvelé les contrats, quand elles étaient concernées par une fin d'échéance pendant le premier confinement.

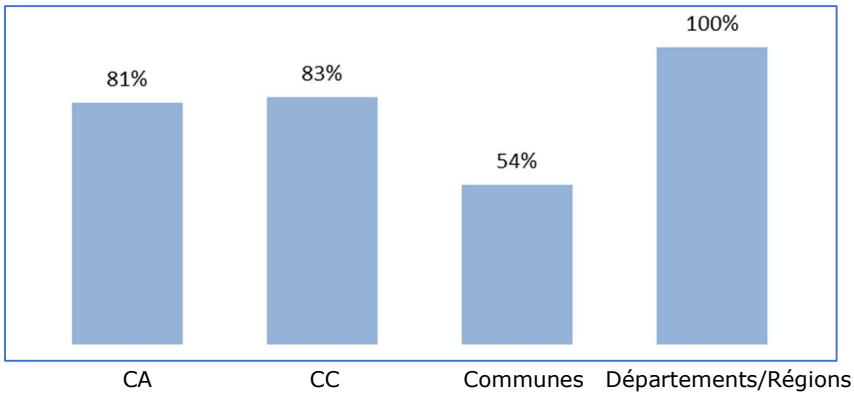
Le taux de renouvellement des contrats est fonction du nombre d'agents employés par la collectivité. Ainsi, seulement 43% des collectivités employant moins de 10 agents et concernées par cette problématique ont renouvelé les contrats arrivant à échéance pendant le premier confinement, contre 89% pour les communes de 350 à 1 000 agents et 97% des communes employant plus de 1 000 agents.

Part des collectivités et établissements ayant maintenu ou renouvelé les contrats qui arrivaient à échéance pendant le premier confinement

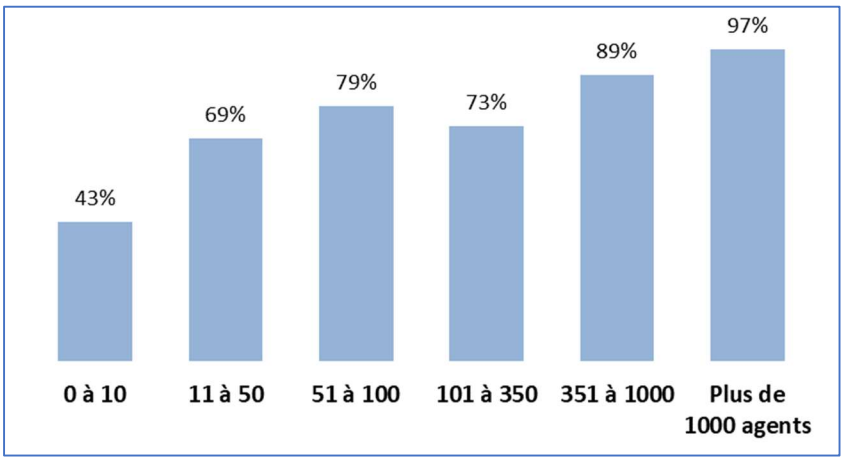


Nombre de réponses : 3 980

Part de collectivités qui ont maintenu ou renouvelé les contrats arrivant à échéance pendant le premier confinement, selon la catégorie de collectivités



Part de collectivités qui ont maintenu ou renouvelé les contrats arrivant à échéance pendant le premier confinement, selon le nombre d'agents employés



4.4. Le recours à des remplaçants

Le remplacement d'agents est une mission importante des centres de gestion, mise en œuvre par plus de 90% de ces établissements.

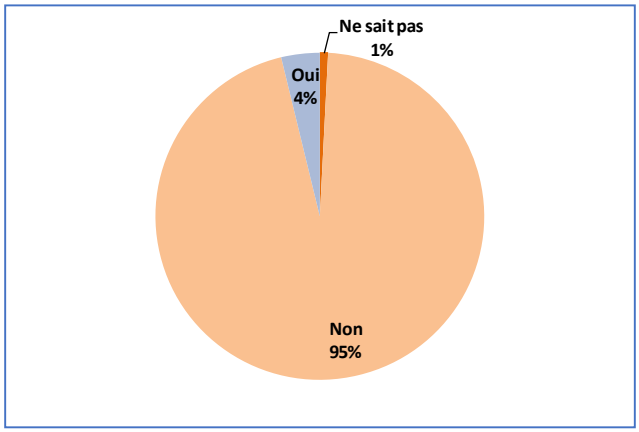
La principale hypothèse de recours aux services de remplacement des CDG est le remplacement de titulaires momentanément absents. La moitié des centres intervient également pour le renfort ponctuel et plus marginalement pour de l'intérim dans l'attente d'un recrutement.

Le service de remplacement contribue à la continuité du service public local par la mise à disposition d'agents immédiatement opérationnels. Les agents itinérants sont affectés sur des missions temporaires dans les collectivités territoriales selon leurs compétences et leurs besoins.

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 et si et seulement 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.

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



Nombre de réponses : 3 990

Seulement 4% des collectivités répondantes ont eu recours au service de remplacement du CDG ou à une agence d'intérim.

Cadres d'emplois et fonctions remplacées (en % des collectivités ayant eu recours au service de remplacement du CDG ou à une agence d'intérim)

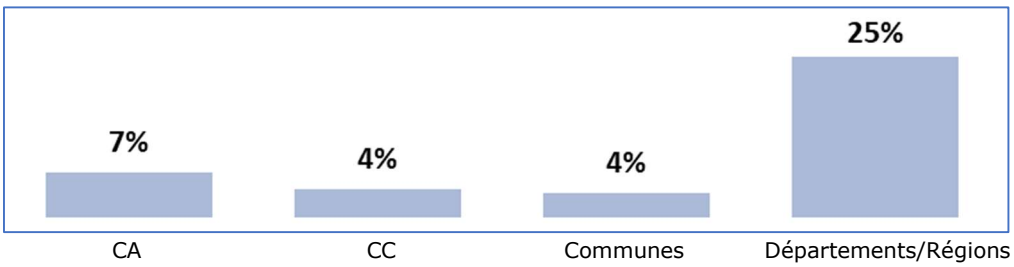
	En % des collectivités ayant eu recours au service de remplacement du CDG
Adjoint technique	35%
Adjoint administratif	29%
Secrétaire de mairie	15%
ATSEM	21%
Adjoint technique des établissements d'enseignement	3%
Auxiliaire de soins	1%
Auxiliaire de puériculture	1%
Autres (notamment adjoint d'animation)	6%

Nombre de réponses : 161

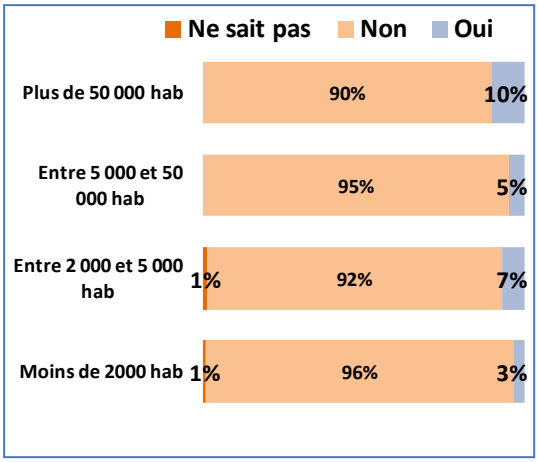
Les remplacements les plus fréquents ont concerné les adjoints techniques, les adjoints administratifs, les ATSEM et les secrétaires de mairie.

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.

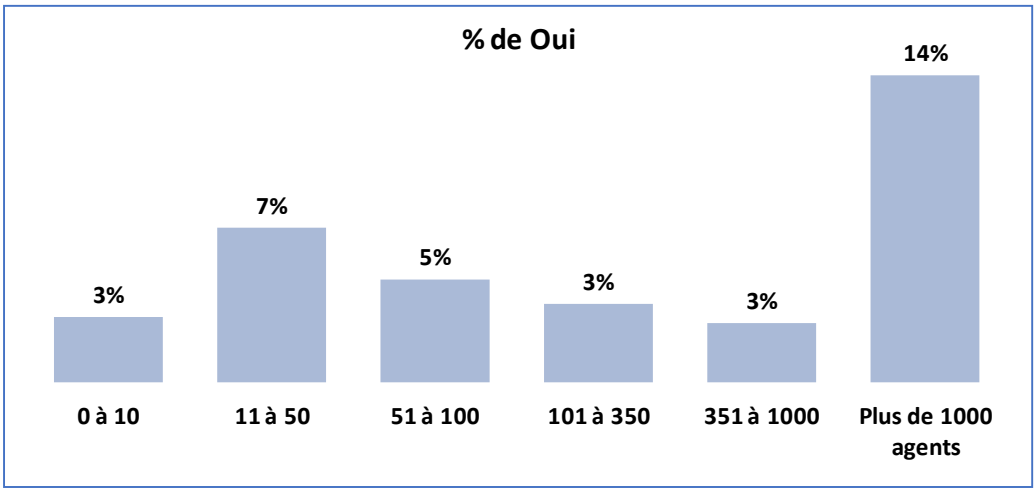
Part des collectivités et établissements ayant eu recours au service de remplacement du CDG ou à une agence d'intérim selon le type de collectivités



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



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



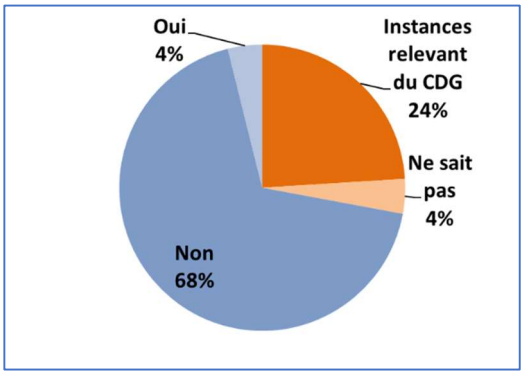
4.5. L'organisation des instances paritaires

L'ordonnance n°2020-347 du 27 mars 2020 avait étendu le champ des personnes pouvant bénéficier des dispositions de l'ordonnance n°2014-1329 du 6 novembre 2014 qui fixe les modalités d'organisation des délibérations à distance des

instances administratives à caractère collégial, par l'utilisation des technologies de communication par voie électronique. Jusqu'à l'expiration de la période de l'état d'urgence sanitaire, augmentée d'une durée d'un mois, ces dispositions peuvent s'appliquer aux instances de délibération des établissements publics, quel que soit leur statut, et également les commissions et toute instance collégiale administrative ayant vocation à adopter des avis ou des décisions.

Si l'article 57 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 prévoyait déjà que lorsque les circonstances le justifient et à titre exceptionnel, les réunions du CHSCT peuvent être organisées par visioconférence, le fonctionnement régulier de toutes les instances paritaires et médicales par délibérations à distance était possible par les dispositions de cette ordonnance.

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



Nombre de réponses : 3 993

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

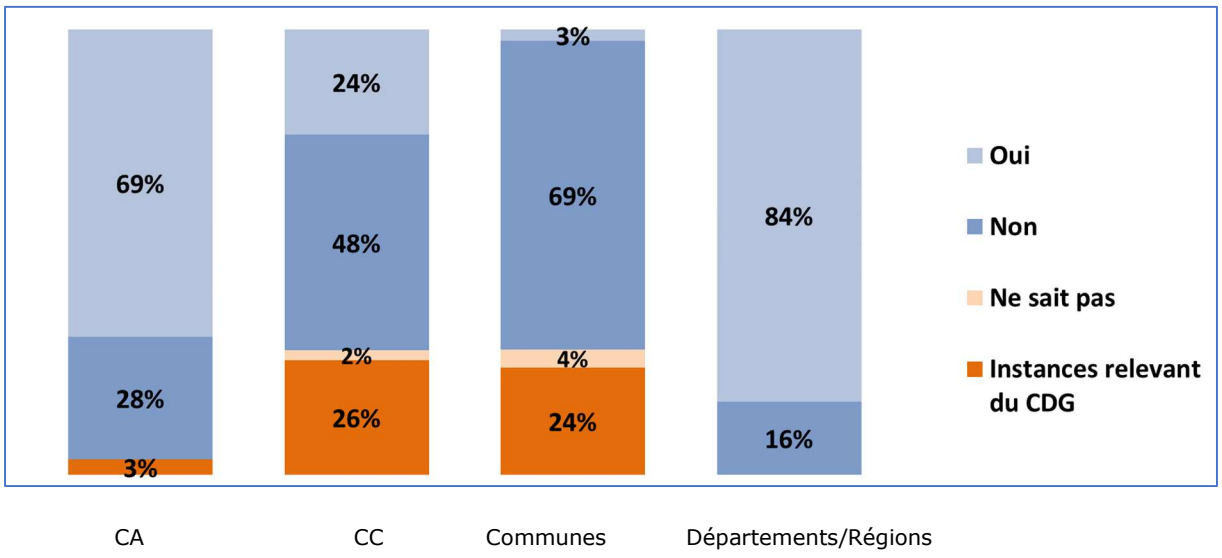
Pour les collectivités et établissements affiliés aux centres de gestion pour le secrétariat des CAP et CCP et des instances médicales et employant moins de 50 agents et dépendant du CT et du CHSCT du CDG, les dispositions de l'ordonnance du 27 mars 2020 ont été majoritairement utilisées : plus de 80% 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.

Nature des instances paritaires organisées en visioconférence ou audioconférence

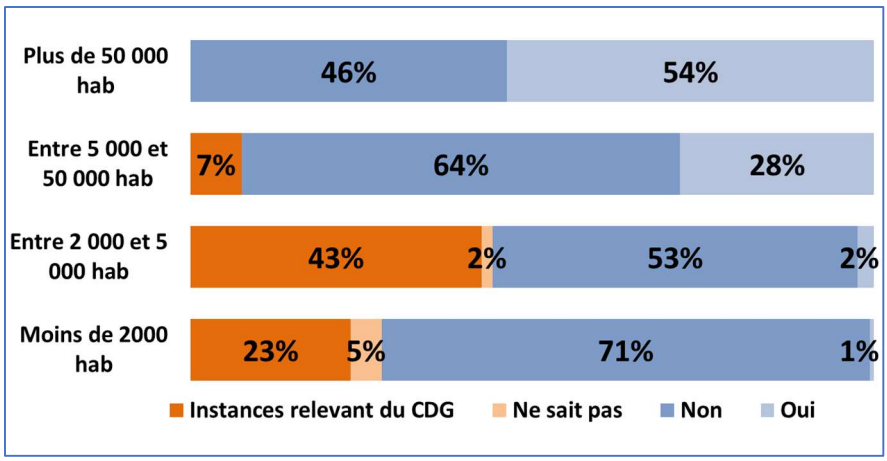
	en % des collectivités ayant organisé des réunions d'instances à distance
CAP	3%
CCP	1%
Comité technique	68%
CHSCT	73%
Commission de réforme	0%
Comité médical	2%

Nombre de réponses : 114

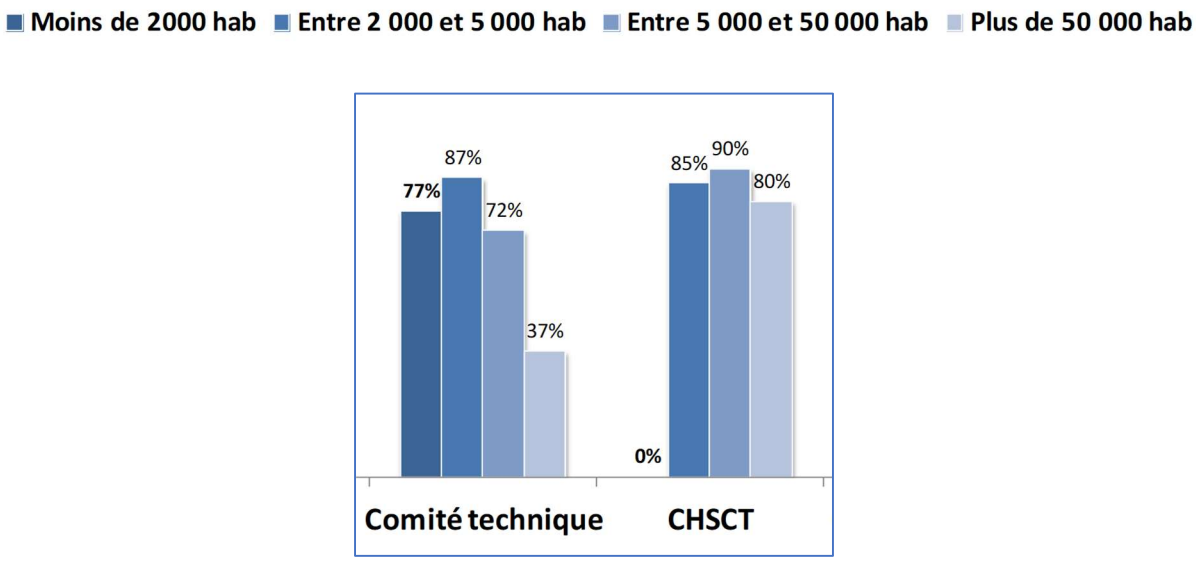
Part des collectivités ayant organisé des réunions d'instances paritaires à distance selon le type de collectivités



Part des collectivités ayant organisé des réunions d'instances paritaires à distance selon la taille de la commune



Nature des réunions d'instances organisées à distance selon la taille de la commune



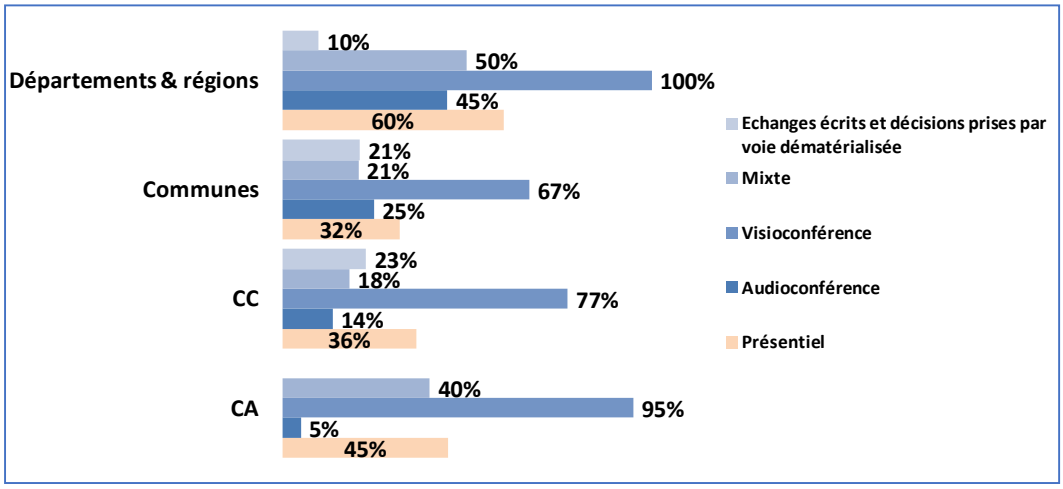
Le dispositif le plus utilisé pour la réunion des instances paritaires a été la visioconférence (74% des cas). Les procédures mixtes ou précédées par des échanges écrits ont été moins souvent utilisées.

Dispositifs utilisés pour les réunions paritaires à distance

	en % des collectivités ayant organisé des réunions d'instances à distance
Présentiel	36%
Audioconférence	22%
Visioconférence	74%
Mixte	24%
Echanges écrits et décisions prises par voie dématérialisée	18%

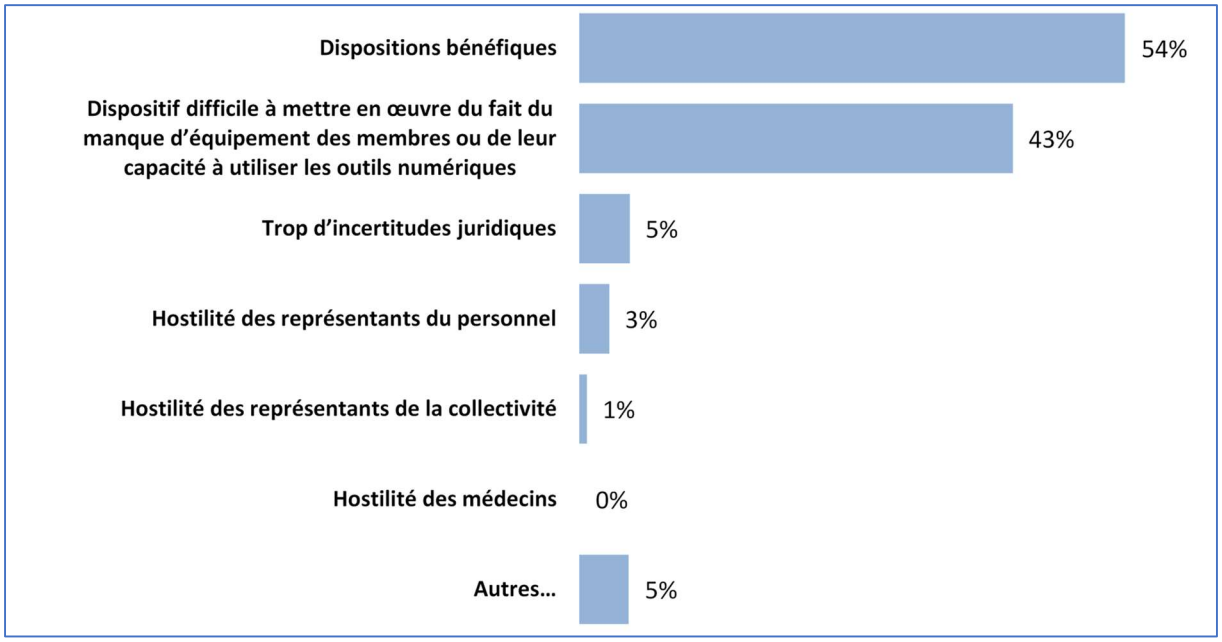
Nombre de réponses : 122

Dispositif utilisé selon le type de collectivité (en % des collectivités qui ont mis en place le dispositif)



Les collectivités qui ont organisé des réunions d'instance à distance portent un regard plutôt positif sur le dispositif, 54% des répondants ayant estimé celui-ci bénéfique. Peu de collectivités ont noté une hostilité de la part de certains membres de ces instances, médecins ou syndicats.
Certaines difficultés subsistent néanmoins du fait de la mauvaise qualité des équipements ou du réseau, du manque d'expérience concernant ces technologies et de la moins bonne fluidité des échanges.

Regard des collectivités sur la mise en œuvre des réunions d'instance à distance



Nombre de réponses : 116

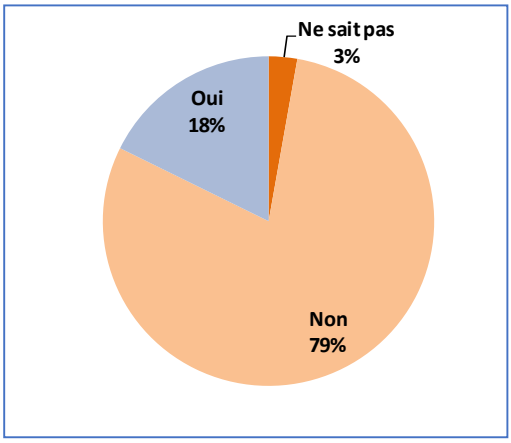
4.6. La gestion des congés

L'ordonnance n°2020-430 du 15 avril 2020 relative à la prise de jours de réduction du temps de travail ou de congés dans la fonction publique de l'Etat et la FPT au titre de la période d'urgence sanitaire 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.

L'article 1er de cette ordonnance prévoyait que les fonctionnaires et agents contractuels de droit public en autorisation spéciale d'absence entre le 16 mars 2020 et le terme de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 pouvaient se voir imposer 10 jours de RTT ou de congés annuels au cours de cette période, dans certaines conditions.
L'article 2 de l'ordonnance du 15 avril 2020 prévoyait que les fonctionnaires et agents contractuels de droit public en télétravail ou assimilé entre le 17 avril 2020 et le terme de l'état d'urgence sanitaire déclaré par la loi du 23 mars 2020 pouvaient se voir imposer par le chef de service de prendre 5 jours de RTT ou, à défaut, de congés annuels au cours de cette période, afin de tenir compte des nécessités de service.

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

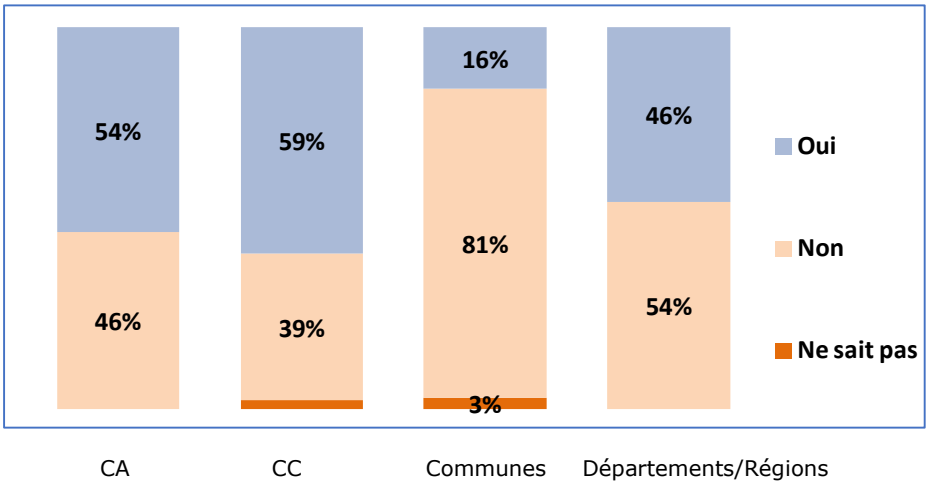
Part des collectivités et établissements ayant imposé la prise de congés et d'ARTT à leurs agents pendant la première période de confinement



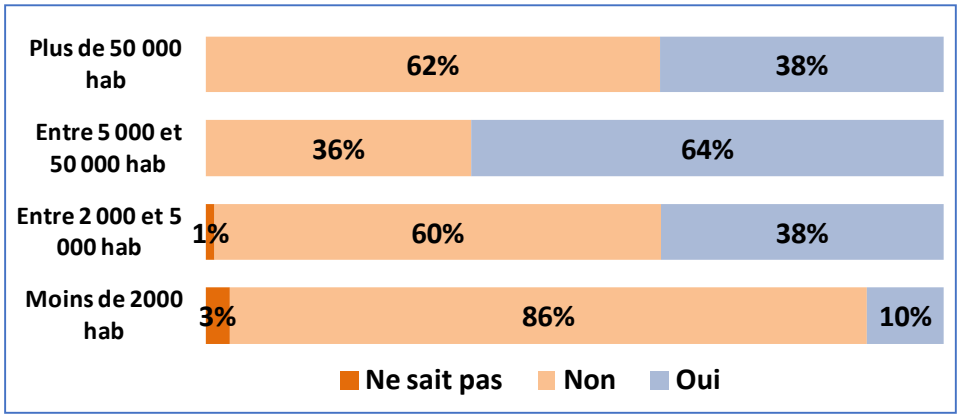
Nombre de réponses : 3 986

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.

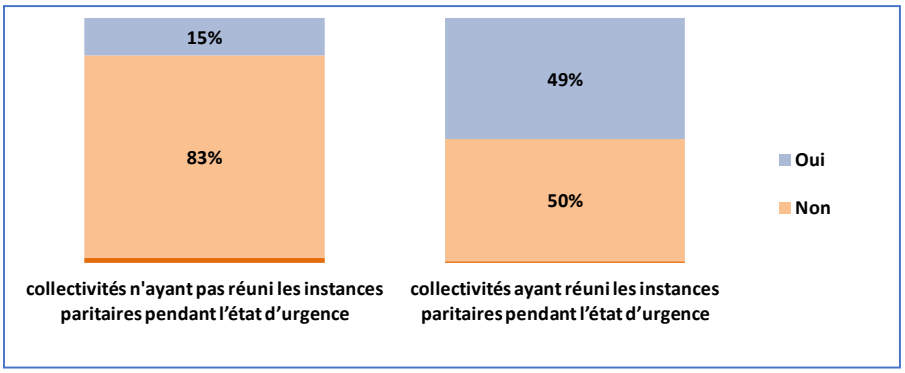
Part des collectivités ayant imposé la prise de congés et d'ARTT pendant la première période de confinement selon le type de collectivités



Part des collectivités ayant imposé la prise de congés et d'ARTT pendant la première période de confinement selon la taille de la commune

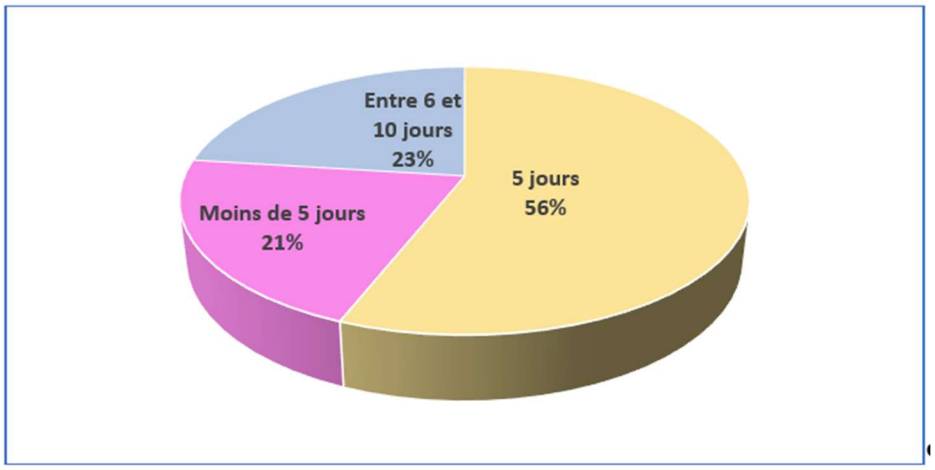


Part des collectivités et établissements ayant imposé la prise de congés et d'ARTT à leurs agents pendant la première période de confinement selon la réunion des instances paritaires pendant l'état d'urgence



Environ la moitié des collectivités ayant réuni les instances paritaires pendant l'état d'urgence ont imposé à leurs agents la prise de jours de congés et d'ARTT pendant le 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.

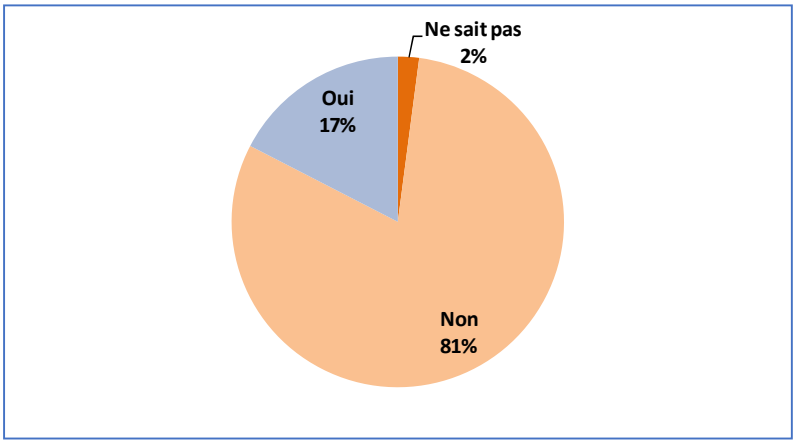
En principe, l'encadrement des congés s'organise dans le cadre d'un règlement des congés soumis à l'avis du Comité technique, celui-ci étant consulté pour avis sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services.

Dans le secteur privé, selon l'ordonnance n°2020-323 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de congés payés, de durée du travail et de jours de repos, la mise en œuvre des *« congés d'office »* était soumise à un accord d'entreprise ou de branche.

Aussi, le gouvernement, en amont de la publication de l'ordonnance du 15 avril 2020, avait émis l'idée que cette mesure soit appliquée dans le cadre du dialogue social, par parallélisme avec les exigences imposées au secteur privé. Pour autant, aucun avis du CT n'avait été prévu par l'ordonnance.

Parmi les collectivités répondantes ayant imposé à leurs agents la prise de jours de congés ou d'ARTT, seulement 17% ont consulté le comité technique au préalable.

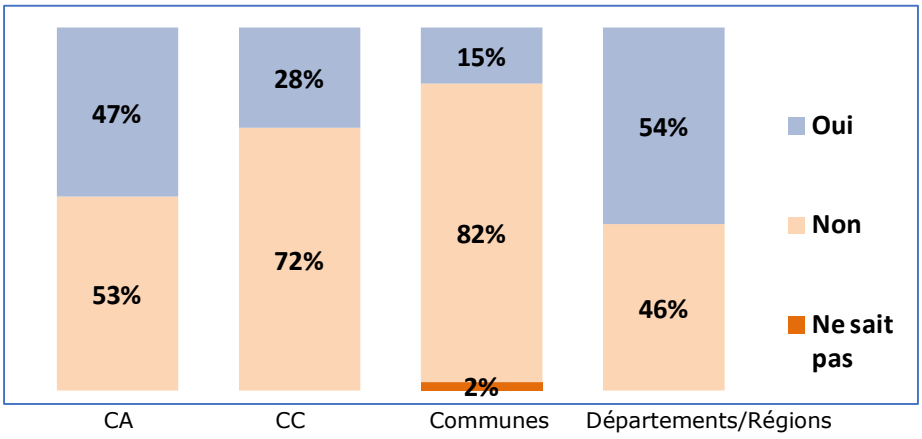
Part des collectivités et établissements ayant consulté le comité technique (en % des collectivités ayant imposé la prise de congés et d'ARTT)



Nombre de réponses : 641

La consultation du comité technique a principalement concerné les collectivités de taille plus importante comme les communautés d'agglomération, les départements, les régions, les communes de plus de 5 000 habitants.

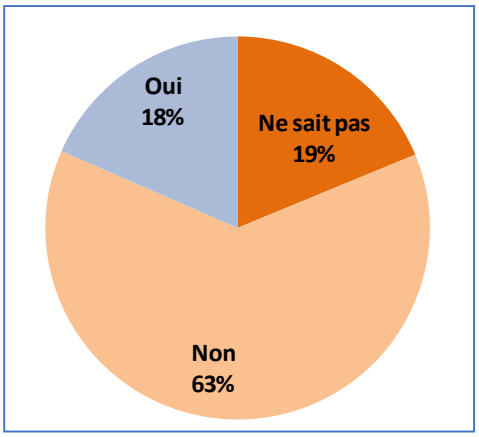
Part des collectivités et établissements ayant consulté le comité technique selon le type de collectivités
(en % des collectivités ayant imposé des jours de congés)



4.7. La modification de l'organisation du travail

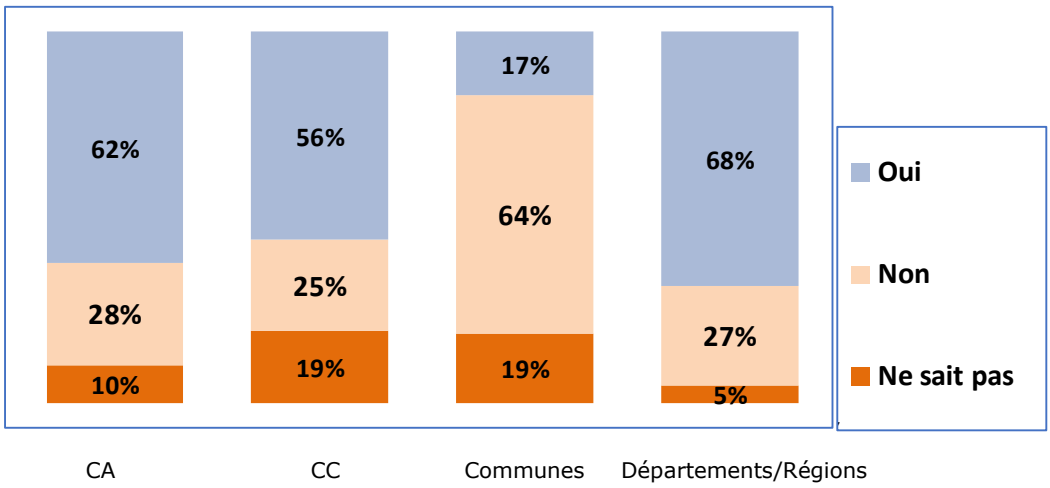
Une majorité de collectivités et établissements répondants (63%) ne souhaite pas changer d'organisation de travail à l'issue de la crise sanitaire à l'exception des régions, des départements, des intercommunalités.

Part des collectivités envisageant de modifier leur organisation de travail



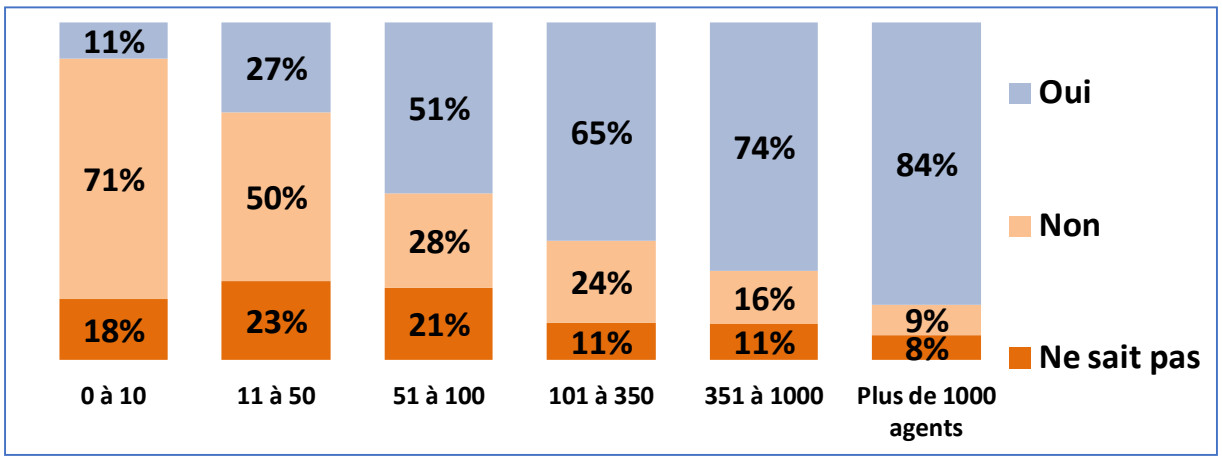
Nombre de réponses : 3 986

Part des collectivités envisageant de modifier leur organisation de travail selon le type de collectivités



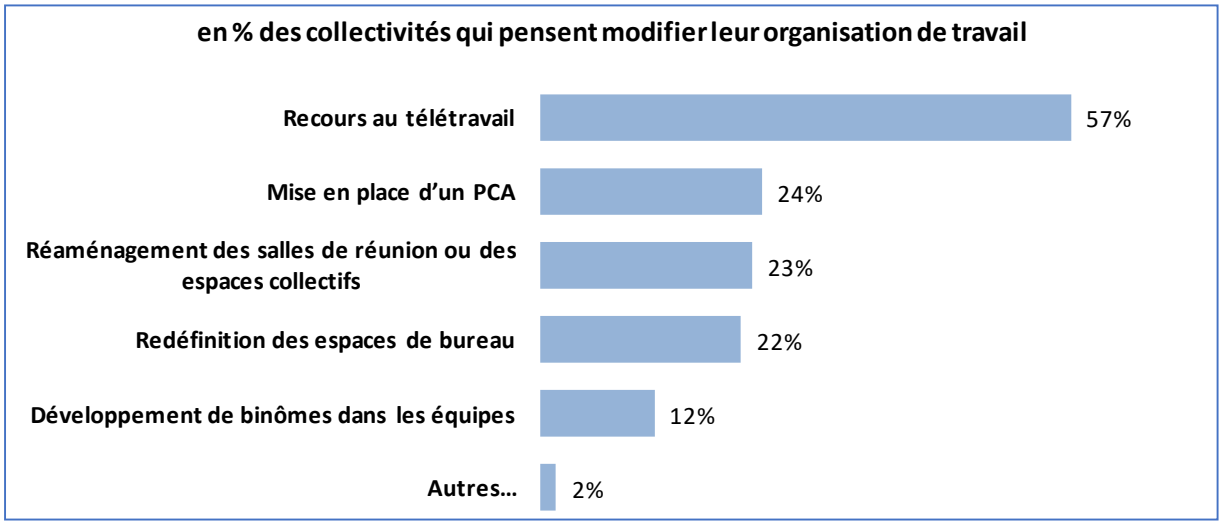
Les projets de changement d'organisation sont clairement corrélés à la taille de la collectivité, le taux de changement éventuel d'organisation passant de 11% pour les collectivités employant moins de 10 agents à 84% pour celles dont l'effectif est supérieur à 1 000 agents.

Part des collectivités envisageant de modifier leur organisation de travail selon le nombre d'agents de la collectivité



Parmi les réorganisations envisagées, le télétravail arrive en première position, dans 57% des projets de réorganisation. Viennent ensuite, à importance égale, trois changements, présents chacun dans 20% des projets : la mise en place d'un PCA, le réaménagement des salles de réunion et la redéfinition des espaces de bureau.

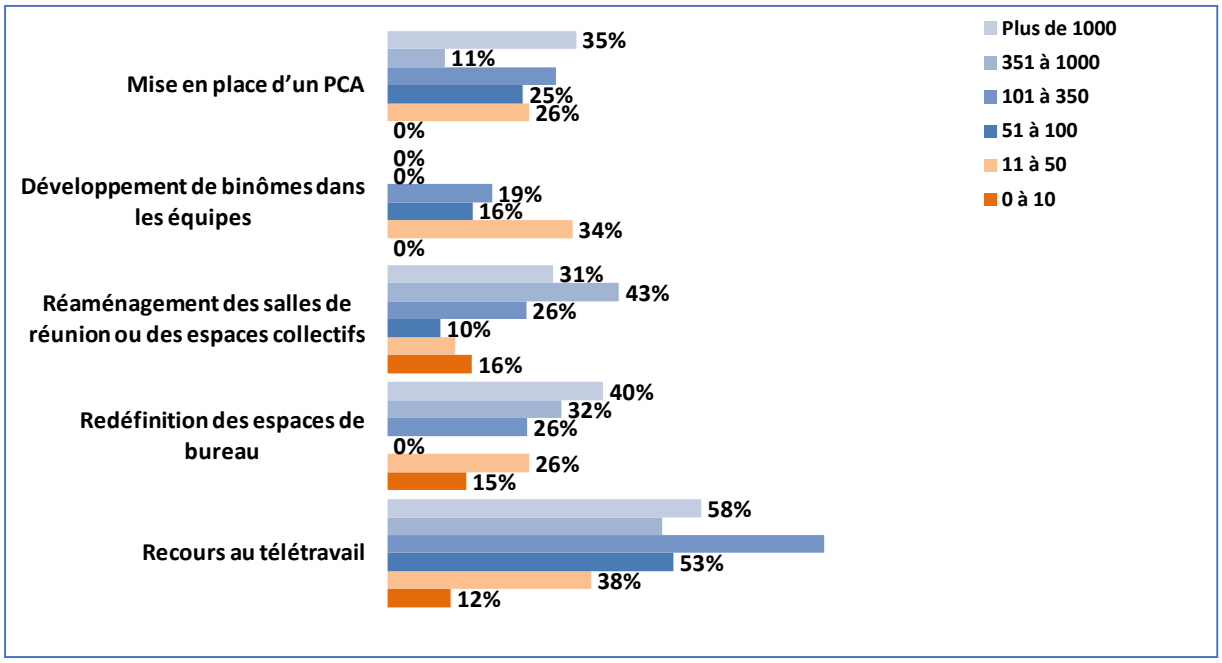
Nature des réorganisations envisagées



Nombre de réponses : 660

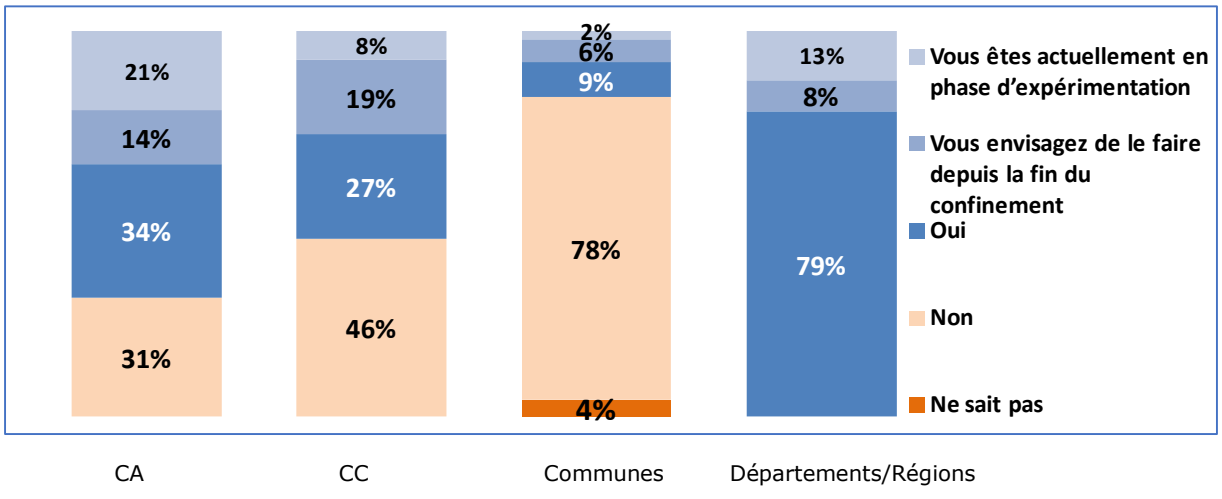
Ce sont surtout les communes qui évoquent le développement de binômes dans les équipes. Parmi les autres propositions de réorganisation, figurent l'aménagement des horaires et la mise en place du travail en présentiel à la demande des agents.

Nature des modifications d'organisation selon le nombre d'agents de la collectivité



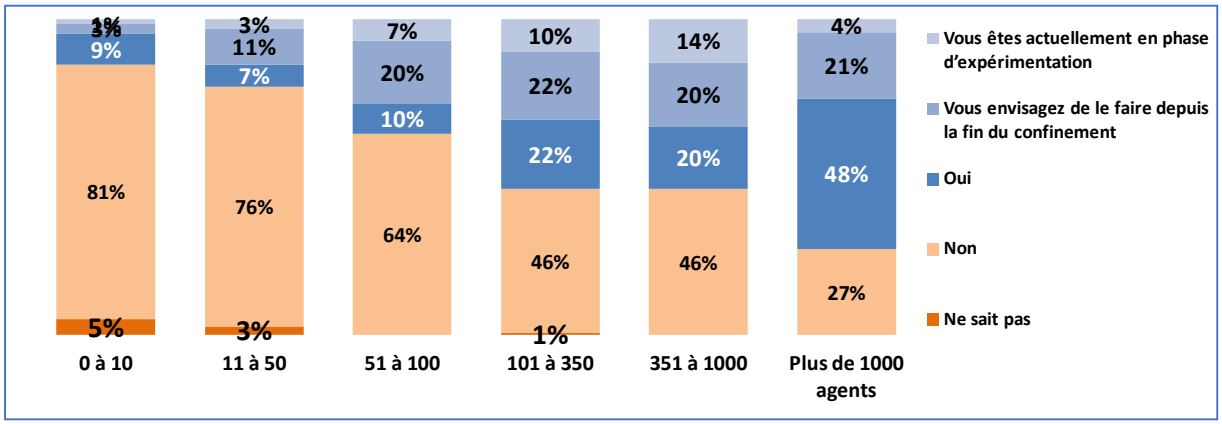
Avant le premier confinement, les collectivités, dans leur grande majorité, n'avaient pas formalisé d'accord pour permettre aux agents de faire du télétravail. Seulement 10% des répondants avaient signé un tel accord.

Part des collectivités et établissements ayant formalisé, préalablement au premier confinement, un accord sur le télétravail selon le type de collectivités



Seuls les départements et régions bénéficiaient majoritairement (79%) d'accords sur le télétravail, avant le début de la crise sanitaire. Les intercommunalités ont lancé une phase d'expérimentation ou envisagent de le faire depuis la première période de confinement.
20% des collectivités employant de 100 à 1 000 agents avaient conclu un accord sur le télétravail mais un tiers de ces collectivités envisagent d'expérimenter une généralisation du travail à distance.

Part des collectivités et établissements ayant formalisé, préalablement à la période de confinement, un accord sur le télétravail, selon le nombre d'agents de la collectivité



5. La rémunération

5.1. L'adaptation du régime indemnitaire à la gestion de crise

Pour les agents présents sur site, ceux en télétravail ou travaillant à distance, tous les éléments de la rémunération ont été maintenus pendant la première période de confinement, qu'il s'agisse du traitement indiciaire, de la NBI, du supplément familial de traitement, de l'indemnité de résidence et du régime indemnitaire.

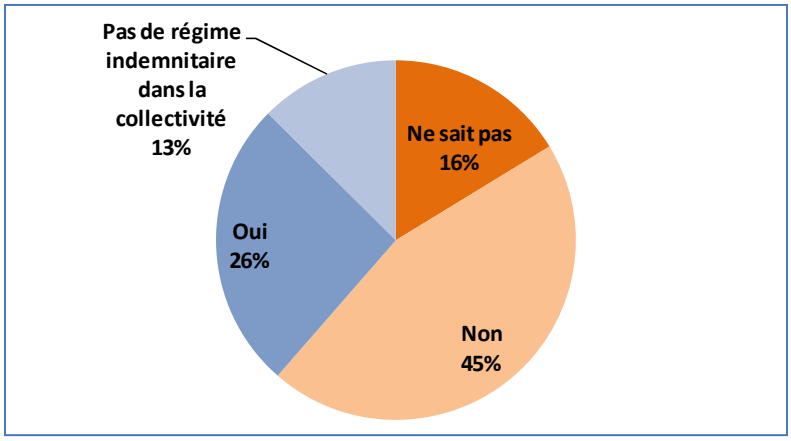
Les agents placés en ASA bénéficiaient de l'intégralité de leur rémunération ainsi que du maintien de leurs droits à avancement et de leurs droits à pension.

Le gouvernement avait indiqué, dès le début de la période d'état d'urgence sanitaire, que la rémunération des agents publics devait être maintenue même le régime indemnitaire, alors même que la collectivité ou l'établissement aurait délibéré en faveur d'une modulation du versement du RI en fonction de l'absence des agents.

13% des collectivités répondantes n'ont pas institué de régime indemnitaire. L'absence de régime indemnitaire concerne 17% des communes employant moins de 11 agents.

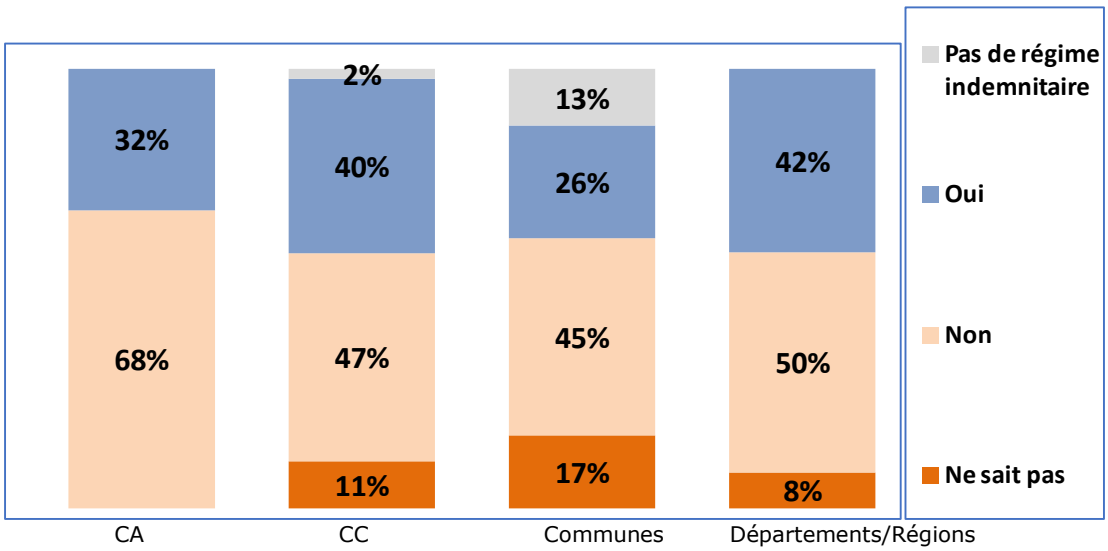
Dans 26% des collectivités, une modulation du régime indemnitaire avait été prévue par délibération en cas d'absence des agents. Cette modulation est plus fréquemment évoquée par les communautés de communes (40%), les départements et régions (42%).

Modulation du régime indemnitaire en cas d'absence



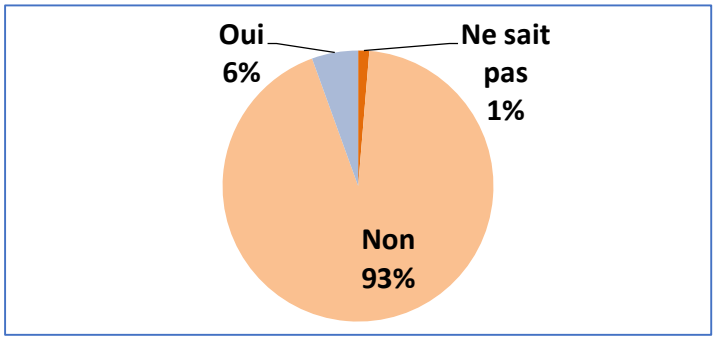
Nombre de réponses : 3 979

Modulation du régime indemnitaire en cas d'absence selon le type de collectivités



Dans la plupart des cas, les collectivités ne sont pas revenues sur le principe de modulation du régime indemnitaire en cas d'absence : seulement 6% des collectivités concernées (communautés de communes et communes) ont délibéré pendant la première période de confinement pour maintenir la rémunération.

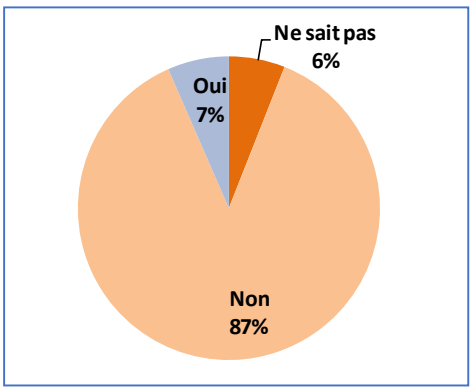
Existence d'une nouvelle délibération en faveur du maintien de la rémunération (en % des collectivités ayant délibéré en faveur d'une modulation du RI en cas d'absence)



Nombre de réponses : 981

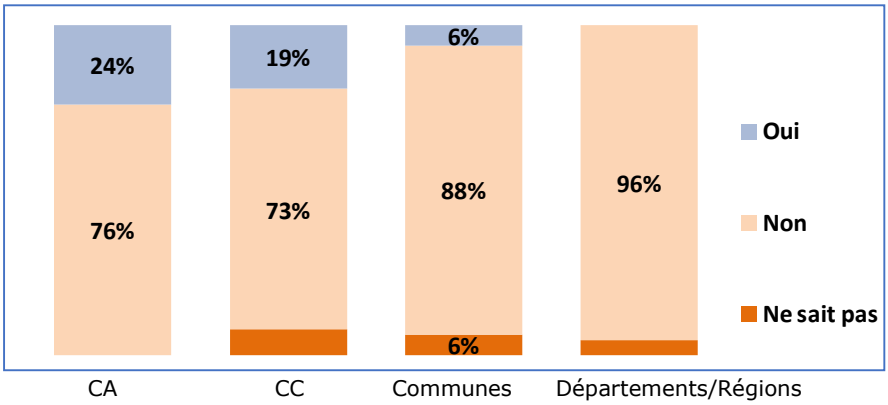
Avant la publication des décrets instituant les primes dites Covid, seules 7% des collectivités répondantes ont augmenté le régime indemnitaire de certains agents pour tenir compte des sujétions particulières liées à la gestion de la crise sanitaire. Cela concerne principalement les EPCI.

Augmentation du régime indemnitaire de certains agents pour tenir compte des sujétions particulières liées à la gestion de la crise



Nombre de réponses : 3 976

Augmentation du régime indemnitaire de certains agents pour tenir compte des sujétions particulières liées à la gestion de la crise selon le type de collectivités



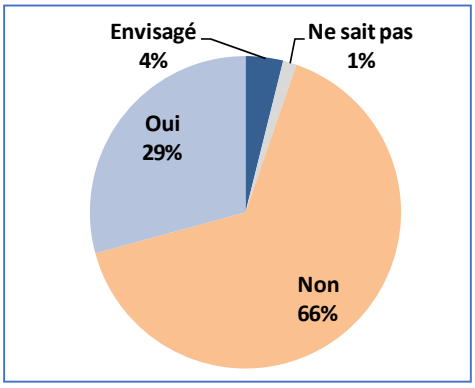
5.2. L'instauration de la Prime Covid

L'État et les autres administrations publiques, en particulier les collectivités territoriales et les établissements publics hospitaliers, pouvaient décider le versement spécifique d'une prime exceptionnelle à ceux de leurs 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. Les bénéficiaires, les conditions d'attribution et de versement de la prime exceptionnelle ainsi que son montant étaient déterminés dans des conditions fixées par le décret n°2020-570 du 14 mai 2020, en fonction des contraintes supportées par les agents à raison du contexte d'état d'urgence sanitaire aux termes de l'article 11 de la loi n°2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Les agents considérés comme *« particulièrement mobilisés »* sont ceux dont les fonctions ont connu un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité des services. Les conditions d'attribution de la prime étaient définies par délibération.

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

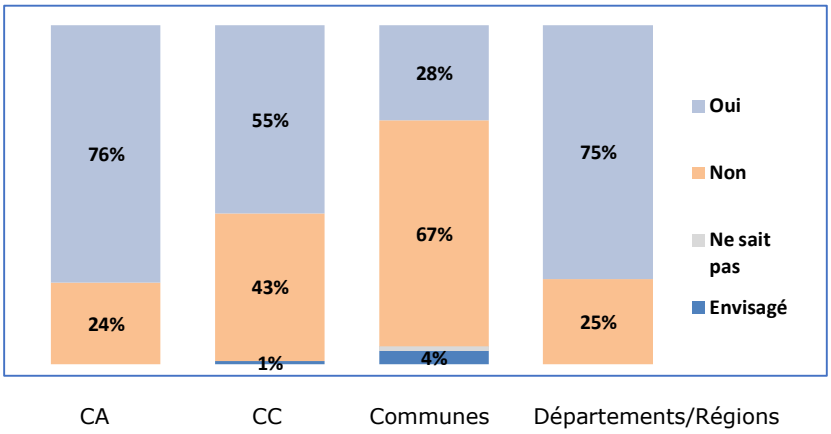
Part des collectivités et établissements ayant délibéré pour instituer la prime exceptionnelle dite prime Covid



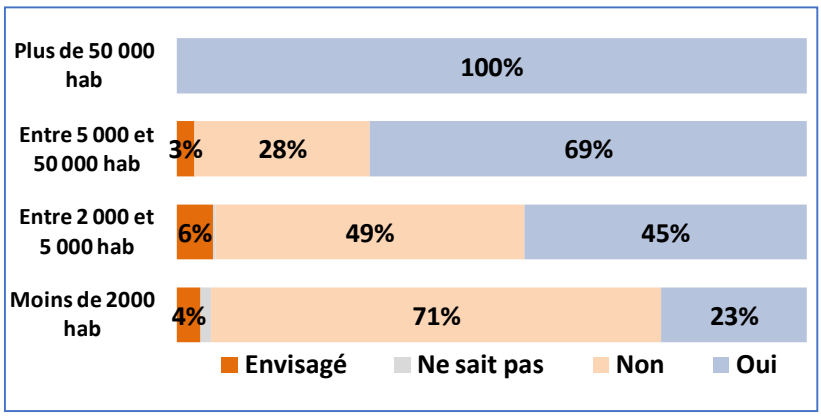
Nombre de réponses : 3 996

La majorité des EPCI, des départements et des régions (voire les trois-quarts de ces collectivités) ont délibéré pour instituer la prime Covid. 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



Délibération pour instituer la prime exceptionnelle dite prime Covid selon la taille de la commune

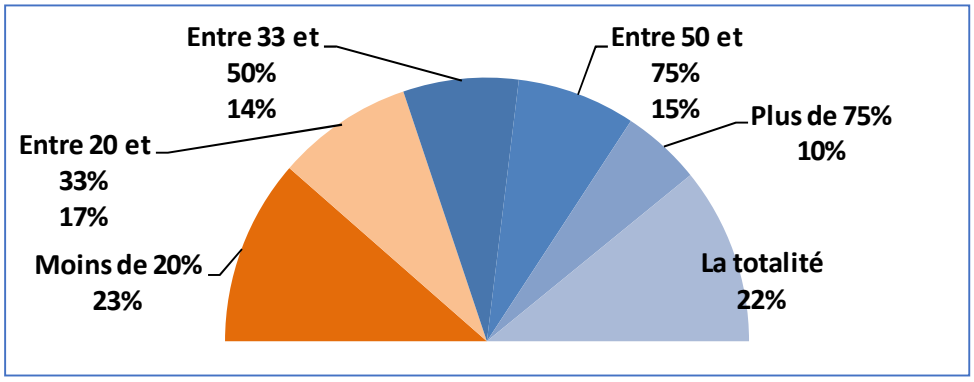


Le taux d'instauration de la prime Covid a été très faible quand aucun agent n'avait continué à travailler en présentiel (9%). Il a été particulièrement élevé lorsque plus d'un tiers des agents est resté en présentiel, ces derniers ayant été soumis à des risques particuliers.

Même quand elle a été instaurée par délibération, la prime Covid n'a pas bénéficié à tous les agents, elle a été réservée 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.

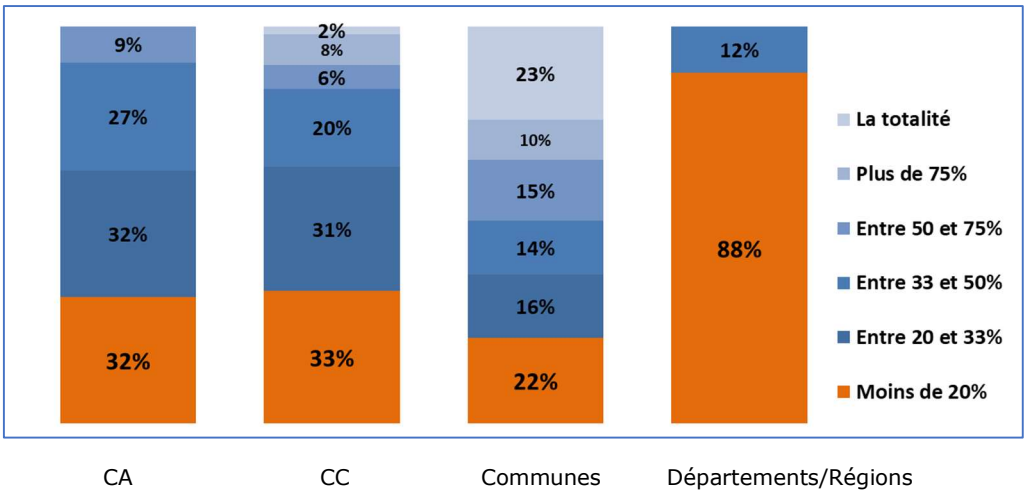
Dans environ la moitié des collectivités concernées (47%), plus de la moitié des agents ont perçu la prime exceptionnelle. Ce sont les communes qui ont le moins délibéré pour instituer la prime mais qui en ont fait bénéficier à un nombre d'agents plus important. Ainsi, alors les primes n'ont jamais bénéficié à tous les agents dans les départements, régions, EPCI, (moins de 20% de ces collectivités en ont fait bénéficier à la moitié des agents), 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.

Part des agents ayant bénéficié de la prime Covid (en % des collectivités ayant délibéré pour instituer la prime)

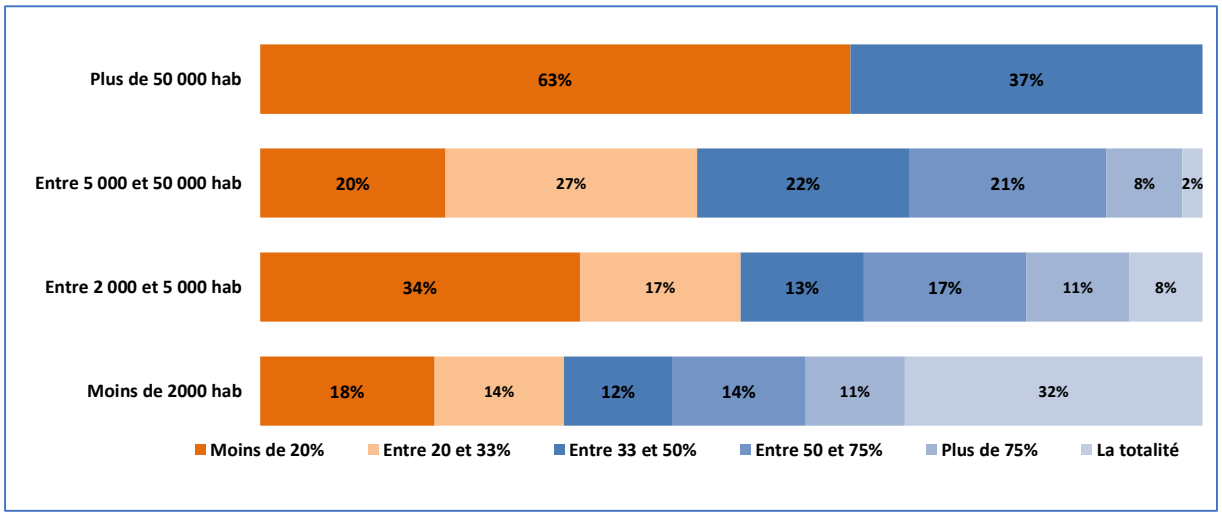


Nombre de réponses : 1 088

Part des agents ayant bénéficié de la prime Covid selon le type de collectivités

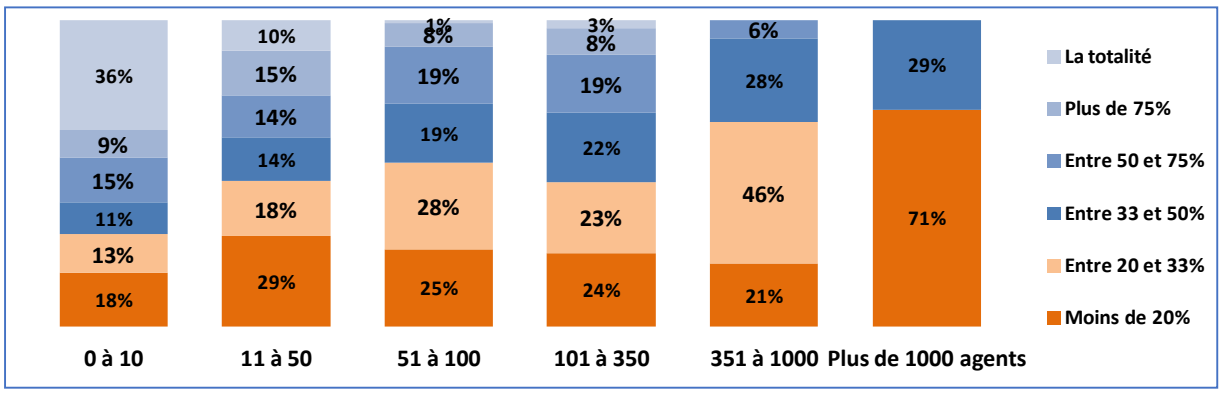


Part des agents ayant bénéficié de la prime Covid selon la taille de la commune (en % des communes ayant voté la prime)



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

Part des agents ayant bénéficié de la prime Covid selon le nombre d'agents dans la collectivité (en % des collectivités ayant voté la prime)

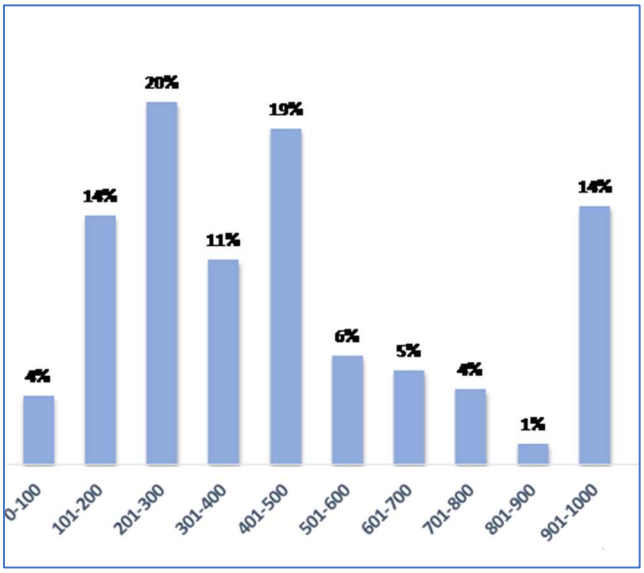


Les modalités d'attribution de la prime exceptionnelle devaient être définies par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public concerné dans la limite des plafonds fixés aux articles 2 et 3 du décret n°2020-711 du 12 juin 2020.

Ainsi, le montant de la prime pouvait être de 1500 et de 1000 euros. Cette différence de montant dépendait du type d'établissements dans lequel exerçait l'agent.

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

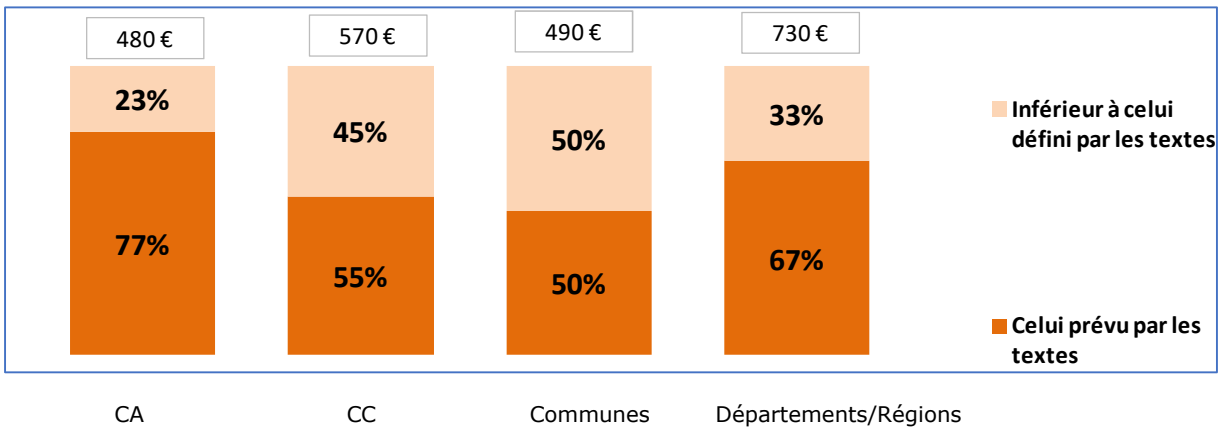
Montant moyen de la prime Covid versée aux agents



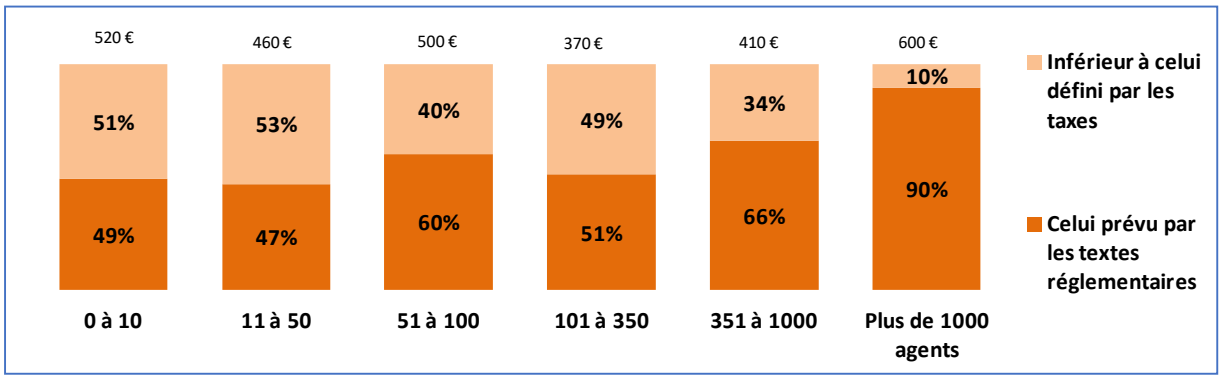
Nombre de réponses : 1 046

Le niveau des primes versées a varié 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.

Part des collectivités et établissements ayant versé le montant plafond réglementaire et montant moyen versé selon le type de collectivités

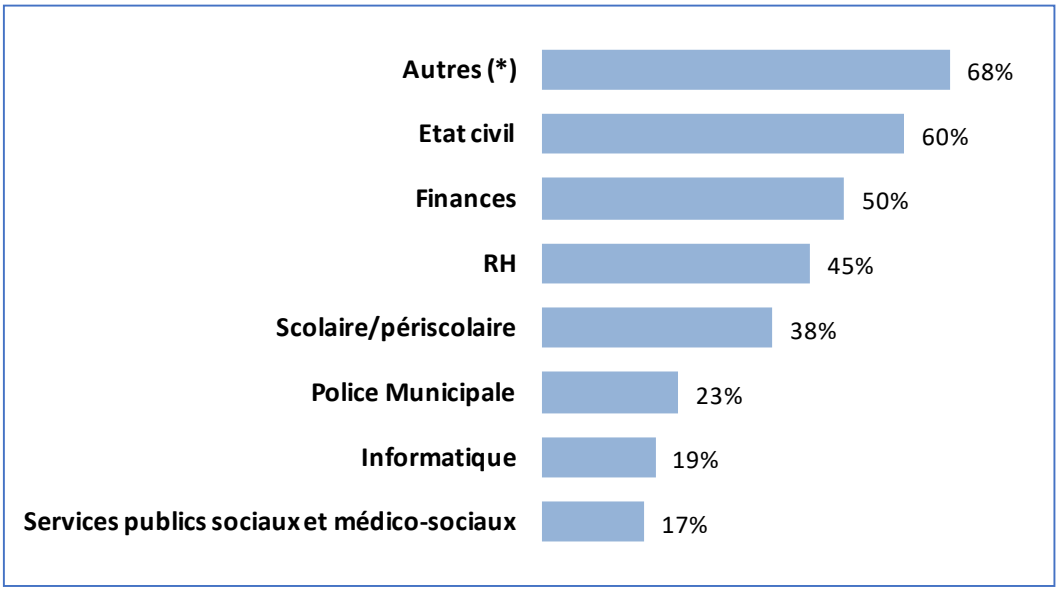


Part des collectivités et établissements ayant versé le montant plafond réglementaire et montant moyen versé selon le nombre d'agents employés



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 des agents des services sociaux et médico-sociaux.

Services ayant bénéficié de la prime Covid



Nombre de réponses : 1 091
(*) Autres : services techniques, déchets, voirie, secrétaire de mairie...

Quand la collectivité a instauré une prime Covid, la plupart des services en a bénéficié. Ont été les plus largement cités les services techniques, mais aussi les secrétaires de mairie (68%) ou les services administratifs comme l'état civil (60%), les finances (50%), le service RH (45%). Viennent ensuite les agents ayant exercé dans les écoles (38%) et la police municipale (23%).

Les deux premiers critères retenus pour l'attribution de la prime Covid ont été : exercer un travail en lien avec le public (65%) et effectuer un nombre minimum de jours en présentiel.
Le surcroît d'activité, pourtant critère principal évoqué par le décret du 12 juin 2020, a été moins souvent évoqué par les collectivités répondantes.

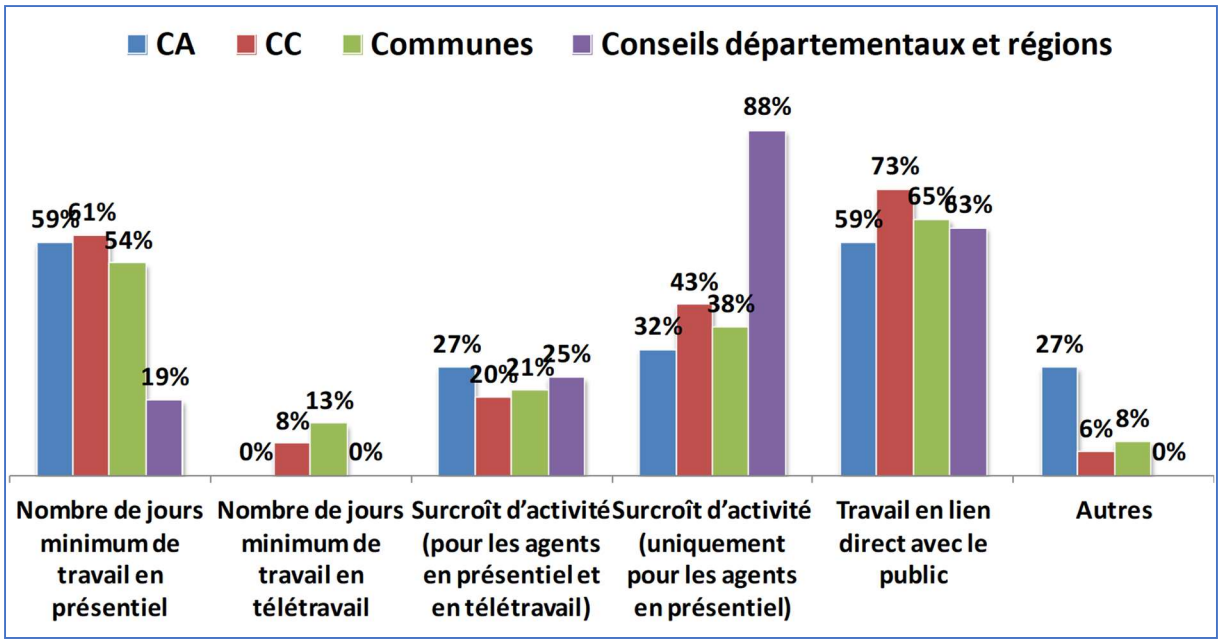
Critères d'attribution de la prime

	En % des collectivités avec prime Covid
Travail en lien direct avec le public	65%
Nombre de jours minimum de travail en présentiel	54%
Surcroît d'activité (uniquement pour les agents en présentiel)	38%
Surcroît d'activité (pour les agents en présentiel et en télétravail)	21%
Nombre de jours minimum de travail en télétravail	12%
Autres	9%

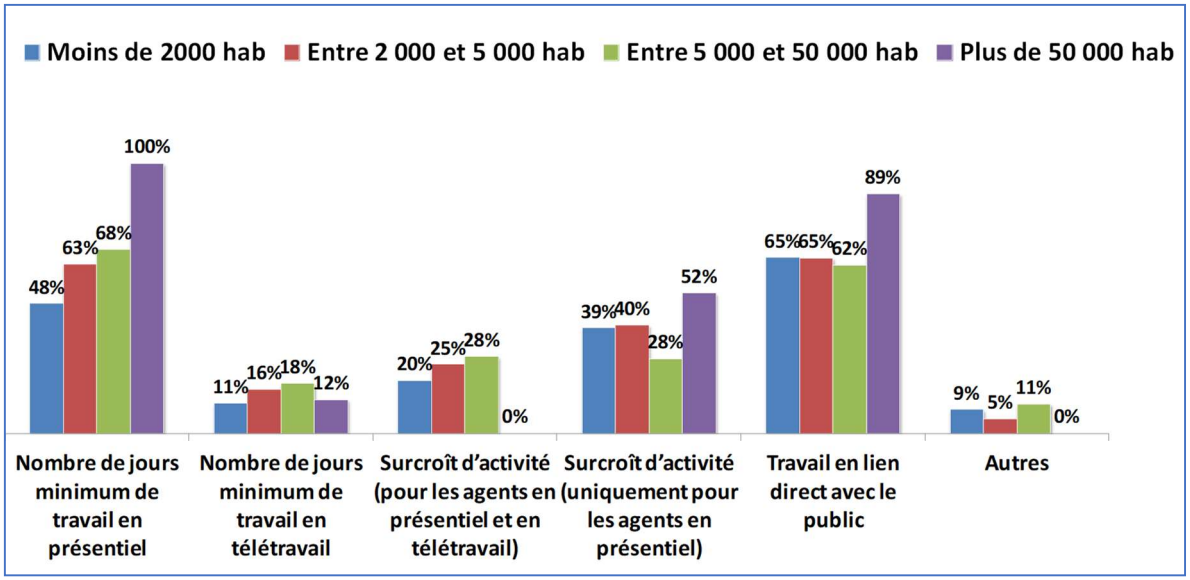
Autres : risques sanitaires

Nombre de réponses : 1 080

Critères d'attribution de la prime Covid selon le type de collectivités



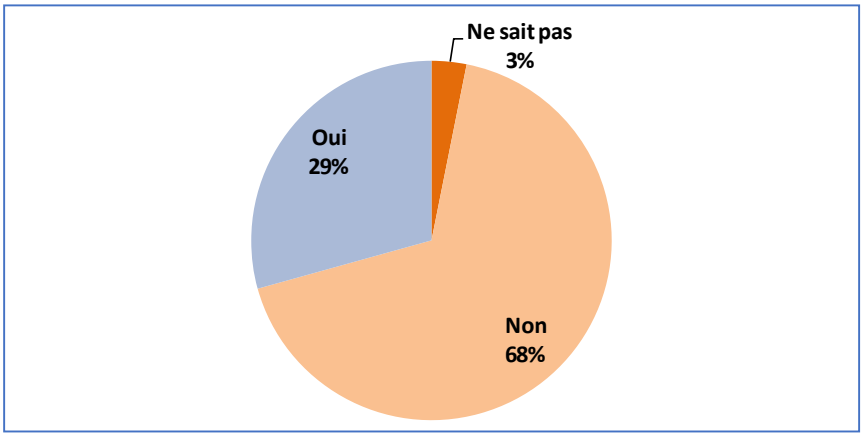
Critères d'attribution de la prime Covid selon la taille de la commune



Le nombre de jours en présentiel a été plus souvent privilégié par les communes de plus 50 000 habitants (100% ont retenu ce critère contre 48% des communes de moins de 2 000 habitants).

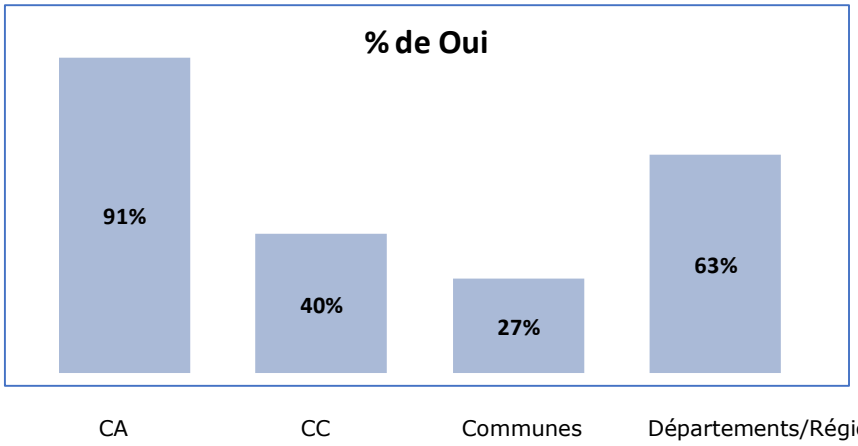
Pour la définition des critères d'attribution de la prime Covid, 68% des collectivités n'ont pas engagé de concertation avec les représentants du personnel. Une concertation a toutefois été menée majoritairement dans les communautés d'agglomération, les régions et les départements. Elle a été plus rare dans les communautés de communes et les communes, surtout les communes de plus petite taille. Toutefois, dans les communes employant plus de 350 agents, la concertation a été quasi-générale.

Part des collectivités où il y a eu concertation avec les représentants du personnel pour définir les critères d'attribution de la prime

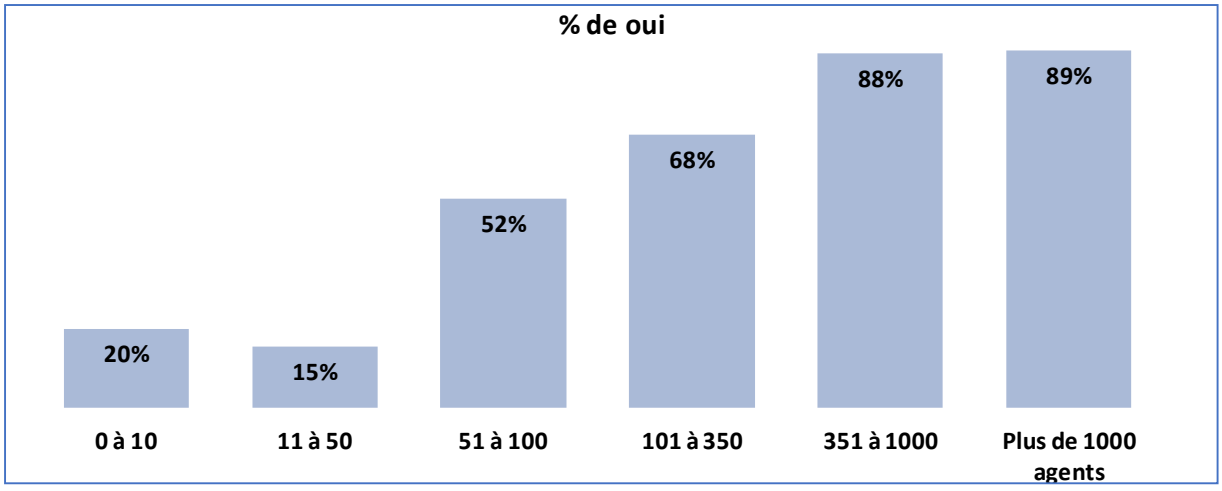


Nombre de réponses : 1 074

Taux de concertation avec les représentants du personnel pour la définition des critères d'attribution de la prime Covid selon le type de collectivités

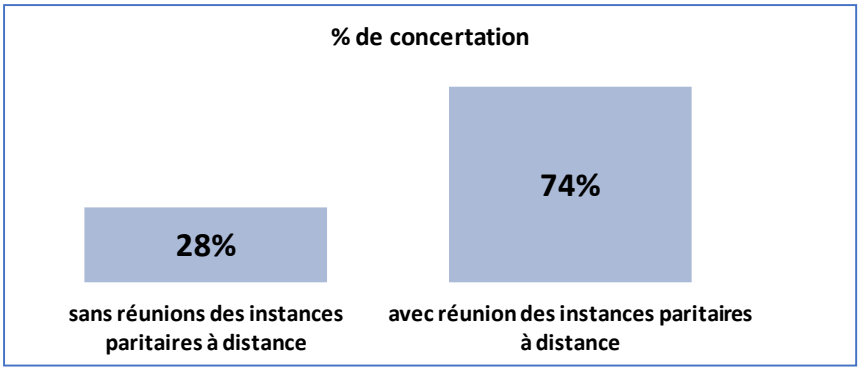


Taux de concertation pour les critères d'attribution de la prime Covid selon le nombre d'agents de la collectivité



L'organisation des réunions à distance des instances paritaires a facilité la concertation sur la définition des critères d'attribution de la prime Covid : dans les trois-quarts des collectivités qui ont tenu des réunions par visioconférence ou audioconférence, une concertation sur le versement de la prime Covid et les critères d'attribution aux agents a été organisée, contre 28% quand le dispositif de réunions dématérialisées n'avait pas été instauré.

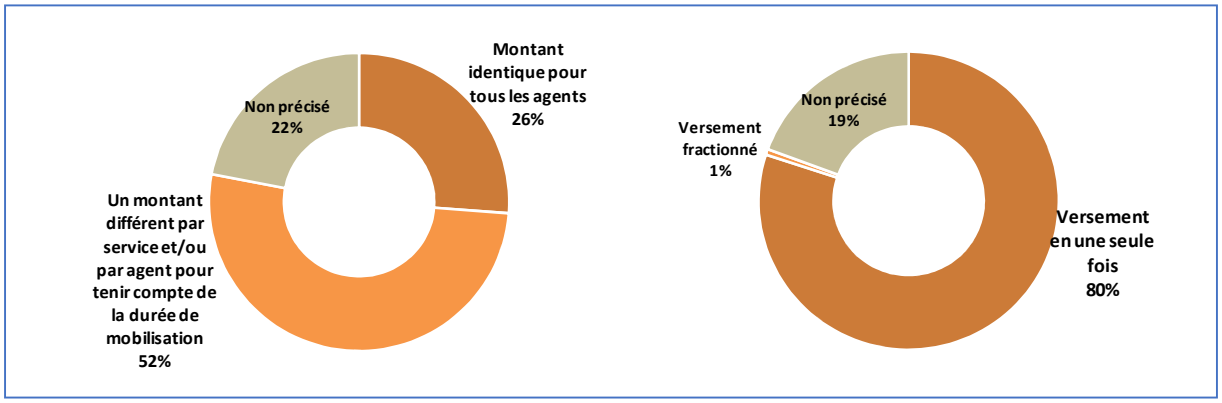
Taux de concertation pour la définition des critères d'attribution de la prime Covid selon la tenue ou non de réunions paritaires à distance



Les modalités de versement de la prime Covid varient peu selon les différentes collectivités répondants : majoritairement, le versement a été unique (80%) et les montants définis étaient variables pour tenir compte de la durée de la mobilisation (52%).

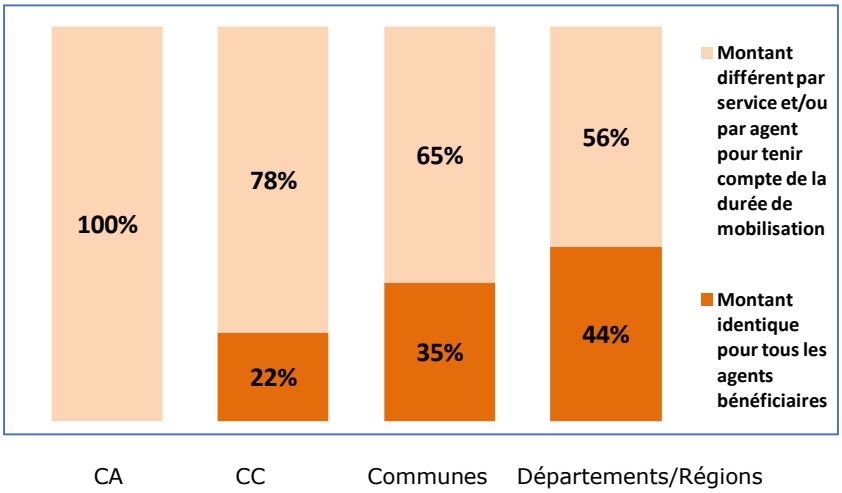
Néanmoins, 26% des collectivités, notamment les communes, les départements et les régions, ont préféré verser un montant identique de prime Covid à l'ensemble de leurs agents bénéficiaires.

Modalités de versement de la prime Covid

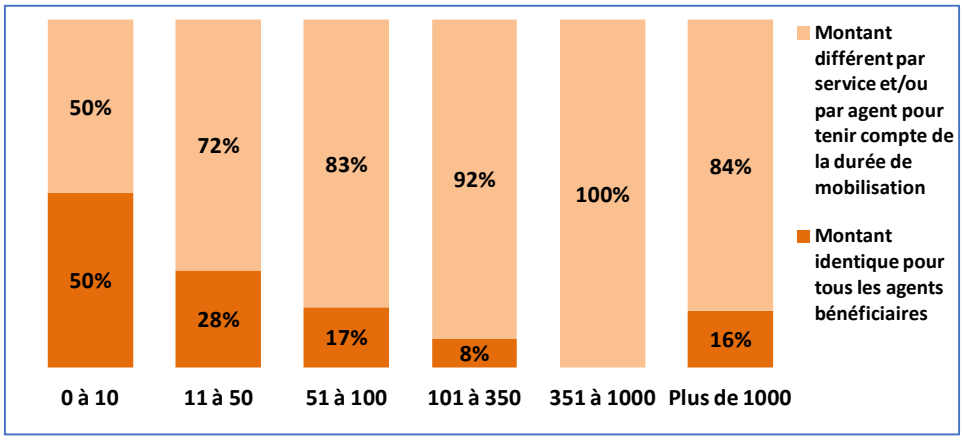


Nombre de réponses : 1 093

Modalités de versement de la prime selon le type de collectivités (% des collectivités ayant précisé cette modalité)



Modalités de versement de la prime selon le nombre d'agents dans la collectivité

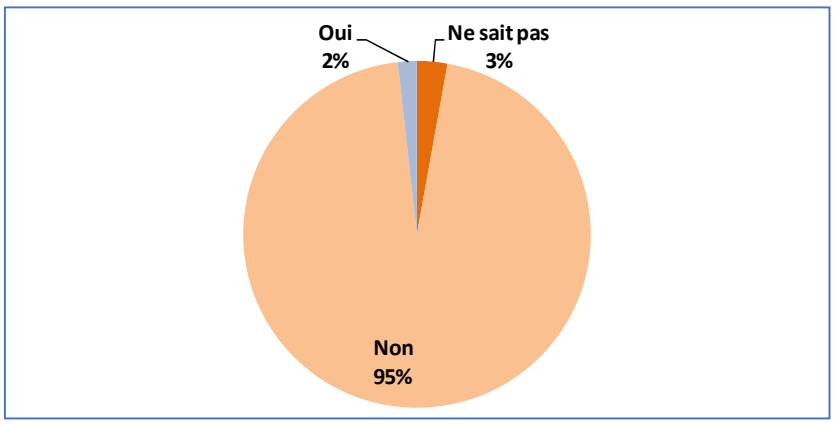


5.3. Le remboursement des frais de repas

Le décret n°2020-404 du 7 avril 2020 prévoyait la prise en charge des frais de repas engagés par certains agents publics pendant les périodes d'état d'urgence sanitaire.
Les agents concernés étaient constitués de l'ensemble des agents territoriaux, assurant la continuité du fonctionnement des services dont la présence physique sur leur lieu de travail était impérative pendant toute ou partie de la durée de l'état d'urgence sanitaire et nommément désignés à cet effet.

Ces agents pouvaient prétendre, sur autorisation du chef de service, de l'autorité territoriale ou de l'autorité investie du pouvoir de nomination et sous réserve de pouvoir justifier du paiement auprès de l'ordonnateur, à la prise en charge ou au remboursement des frais de repas pris, sur place ou à emporter, au cours de leur temps de service en cas d'impossibilité de recours à la restauration administrative.

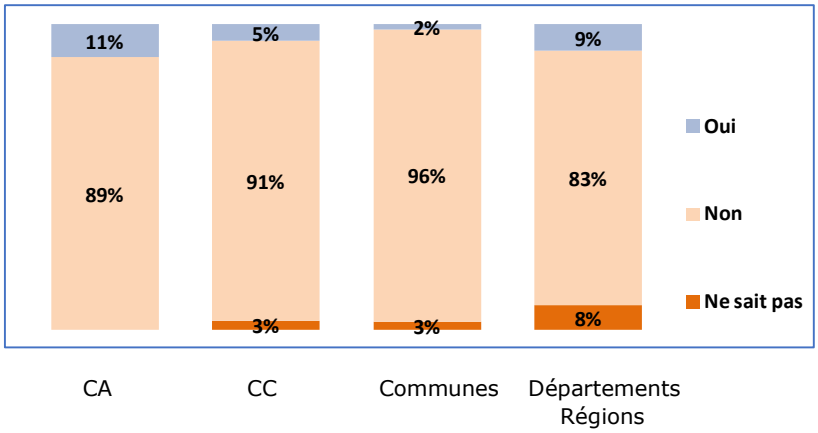
Prise en charge des frais de repas engagés par certains agents pendant la période d'état d'urgence sanitaire



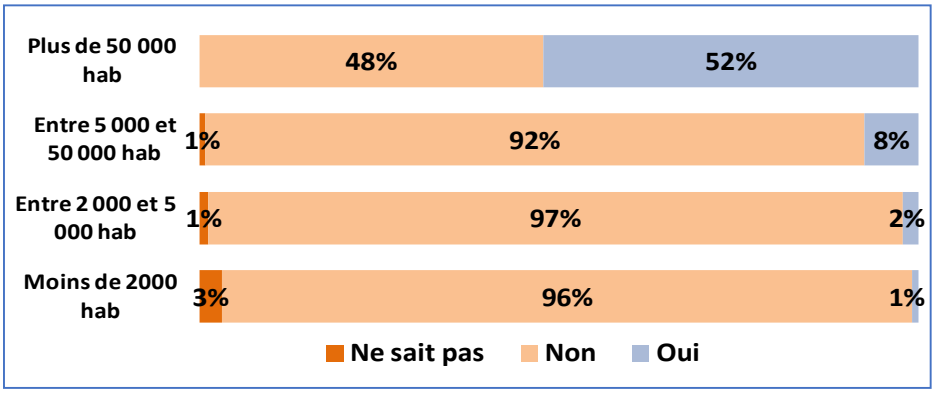
Nombre de réponses : 3 989

Le dispositif spécifique prévoyant la prise en charge de ces repas pour certains agents a été très rarement activé : par 2% des collectivités répondantes et plutôt par les communes de plus de 50 000 habitants, les communautés d'agglomération, les départements et les régions.

Prise en charge des frais de repas pendant la période d'état d'urgence sanitaire selon le type de collectivités



Prise en charge des frais de repas pendant la période d'état d'urgence sanitaire selon la taille de la commune



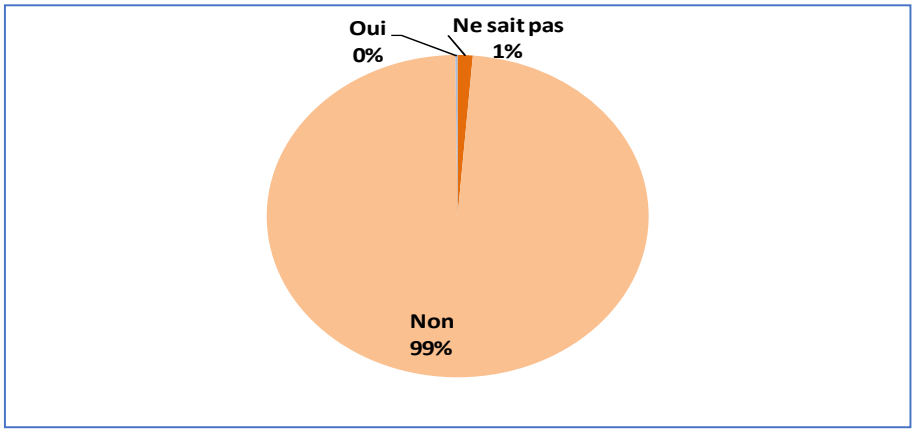
5.4. Les heures supplémentaires

Les collectivités et les établissements publics territoriaux ont été amenés à réorganiser les services pendant les périodes de confinement et à la reprise d'activité en mai 2020 en tenant compte des recommandations ministérielles, de la mise en œuvre et de l'évaluation du plan de continuité de l'activité, de l'absentéisme, des conditions d'accès aux locaux…

Pendant l'état d'urgence sanitaire, il a pu être dérogé au nombre maximal d'heures supplémentaires autorisées chaque semaine. Toutefois, une décision de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement était nécessaire pour autoriser les dérogations.

Aucune collectivité répondante n'a délibéré pour déroger au nombre maximal d'heures supplémentaires.

Part des collectivités et établissements ayant délibéré en vue de déroger au nombre maximal d'heures supplémentaires autorisées chaque semaine pendant l'état d'urgence sanitaire



Nombre de réponses : 3 990

6. La mise à disposition d'agents

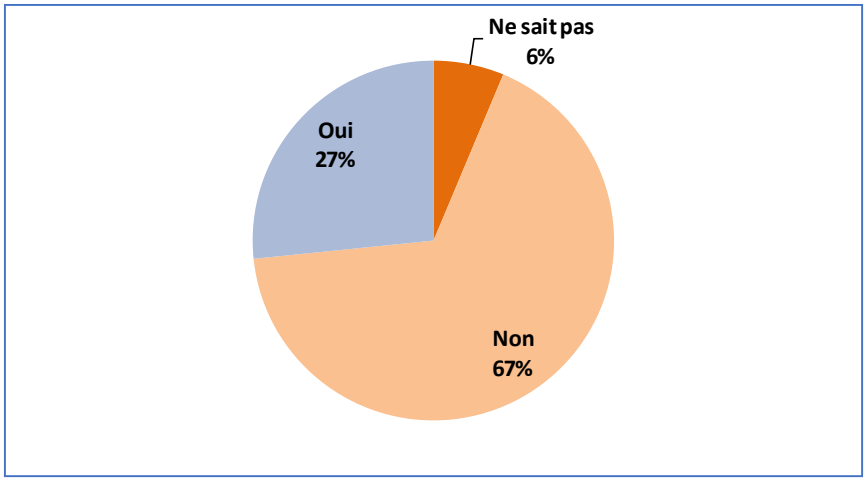
Dans le cadre de la crise sanitaire, des agents des collectivités ont pu être mis à disposition auprès des centres hospitaliers ou des EHPAD qui le demandaient afin d'apporter du soutien au personnel soignant.

La mise à disposition était possible auprès notamment des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, de l'État et de ses établissements publics, des établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, des GIP et des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes.

Une convention entre la collectivité et l'organisme d'accueil était obligatoire afin de définir la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, la durée de la mise à disposition et les modalités de remboursement de la rémunération par l'organisme d'accueil.

Très peu de collectivités (60 sur 4 019 répondants) ont souhaité répondre à la question portant sur la mise à disposition d'agents, car peu d'entre elles ont été concernées.

Part des collectivités et établissements dont la convention prévoyait des modalités de remboursement de la rémunération des agents mis à disposition (en % des collectivités ayant mis des agents à disposition des centres hospitaliers et des EHPAD)



Nombre de réponses : 3 978

Pour un peu plus d'un quart des répondants (27%), la convention de mise à disposition du personnel prévoyait des modalités de remboursement de la rémunération des agents.

7. Les impacts financiers de la crise

7.1. La définition des différents impacts

La crise sanitaire aura un impact à long terme dans les collectivités :
- tout d'abord financier avec les coûts liés à l'achat de matériels informatiques, d'équipements de protection, au versement de la prime dite Covid…
- l'impact se mesurera également sur l'organisation du travail avec le maintien éventuel du télétravail, la mise à disposition d'équipements, la sensibilisation renforcée et la formation des agents, une démarche de prévention des RPS (peur de la contamination, angoisse liée à l'isolement…), la mise à jour du règlement intérieur, le réaménagement des bureaux et des espaces collectifs, la limitation des réunions en présentiel au profit d'audio ou de visioconférences…

En matière de gestion de ressources humaines, plus de la moitié des collectivités répondantes (59%) et tous les départements, régions, toutes les communautés d'agglomération et les communes de plus de 50 000 habitants ont déclaré avoir pris des mesures ayant un impact financier.

L'impact financier le plus fréquemment cité a été le versement de la prime Covid, puis par ordre décroissant le paiement des heures supplémentaires, l'achat de matériel informatique et le remplacement des agents placés en ASA.

Certains éléments ont eu un impact sur les dépenses de fonctionnement en ayant entraîné une baisse : 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).

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

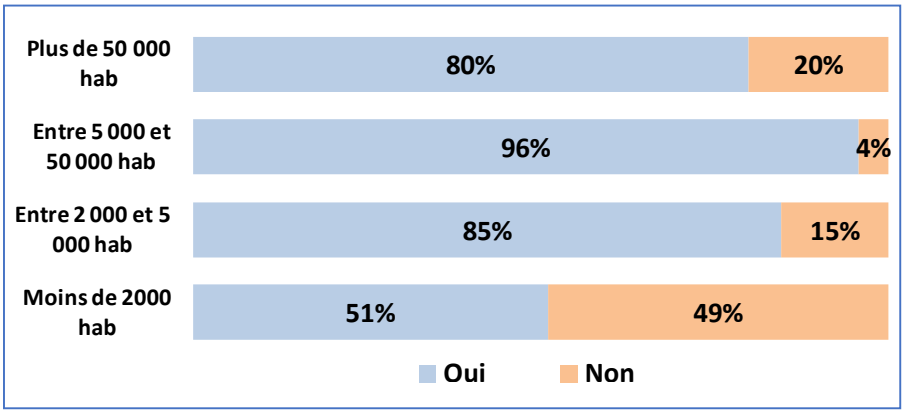
	% de collectivités déclarant cet impact
Instauration de la prime dite Covid	29%
Paiement d'heures supplémentaires	17%
Achat de matériels informatiques	13%
Autres	12%
Coûts liés au remplacement des agents placés en ASA	10%
Remboursement d'indemnités journalières pour les fonctionnaires CNRACL par la CPAM	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%

Nombre de réponses : 2 287

Mesures ayant eu un impact financier par type de collectivités (% de l'ensemble des collectivités)

	CA	CC	Com-munes	Départements et régions	Total général
Coûts liés au remplacement des agents placés en ASA	21%	28%	10%	46%	10%
Paiement d'heures supplémentaires	55%	24%	16%	29%	17%
Non-paiement d'heures supplémentaires	31%	6%	4%	13%	5%
Non-renouvellement de certains contrats	31%	15%	4%	13%	4%
Recrutements non menés à terme	28%	14%	2%	9%	3%
Achat de matériels informatiques	72%	59%	11%	92%	13%
Instauration de la prime dite Covid	72%	57%	28%	75%	29%
Remboursement d'indemnités journalières pour les fonctionnaires CNRACL par la CPAM	14%	18%	5%	16%	6%
Remboursement des mises à disposition d'agents	0%	5%	1%	8%	1%
Autres	24%	11%	12%	0%	12%
Ensemble des collectivités ayant déclaré un impact	**97%**	**96%**	**57%**	**100%**	**59%**

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



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

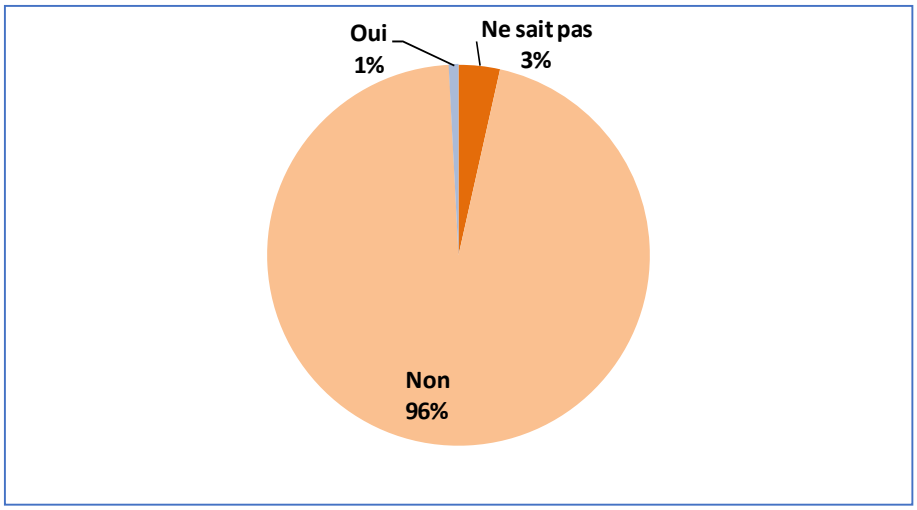
Dans le contexte de crise sanitaire, le Comité national du FIPHFP, réuni en séance exceptionnelle le 17 avril 2020, avait validé la mise en place de deux aides financières pour faciliter le travail à distance des travailleurs handicapés durant la période de confinement :

- l'équipement informatique des apprentis pendant la période de confinement liée à l'épidémie de Coronavirus Covid-19. Cette aide permettait aux apprentis en activité auprès d'employeurs publics de continuer leur scolarité à distance. Le fonds finançait l'achat d'un équipement informatique pour le travail à distance dans la limite de 500€.
- l'aide pour le travail à distance pendant la période de confinement. Cette aide avait pour objectif de favoriser le travail à distance pour les travailleurs handicapés qui ne sont pas habituellement en télétravail. Le fonds finançait

l'achat d'un équipement informatique pour le travail à distance dans la limite de 1 000€.

1% des collectivités répondantes ont pu solliciter et obtenir l'une de ces deux aides.

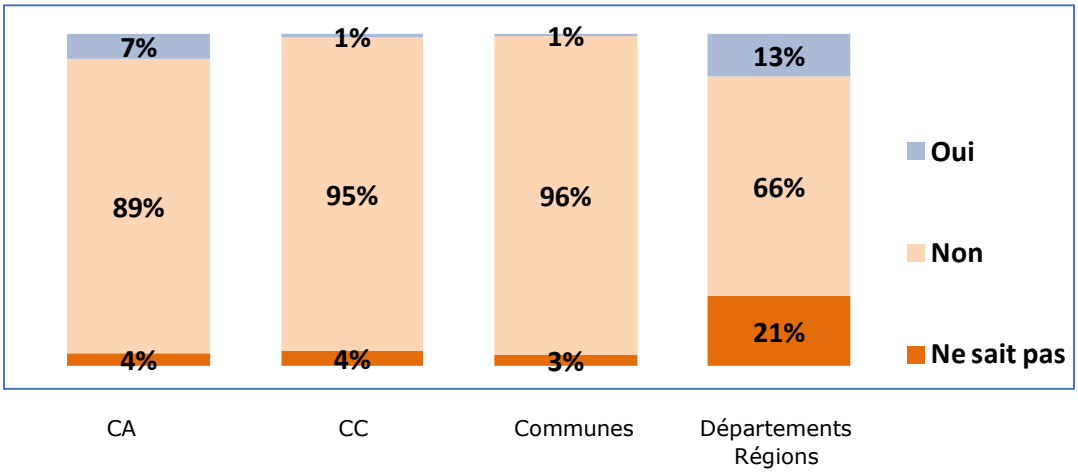
Part des collectivités ayant bénéficié de l'aide exceptionnelle du FIPHFP pour équiper les agents en situation de handicap



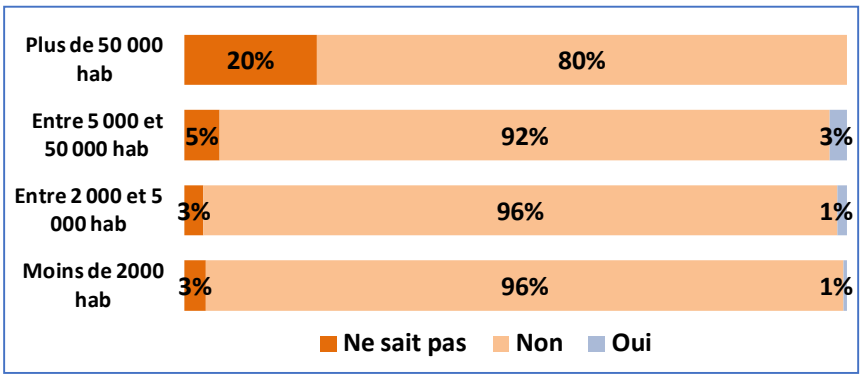
Nombre de réponses : 3 890

Les départements, les régions (13%), les communautés d'agglomération (7%), les collectivités employant plus de 1 000 agents (4%) ont plus bénéficié de ces deux dispositifs. Les structures de plus petite taille semblent moins avoir été sensibilisées sur cette possibilité.

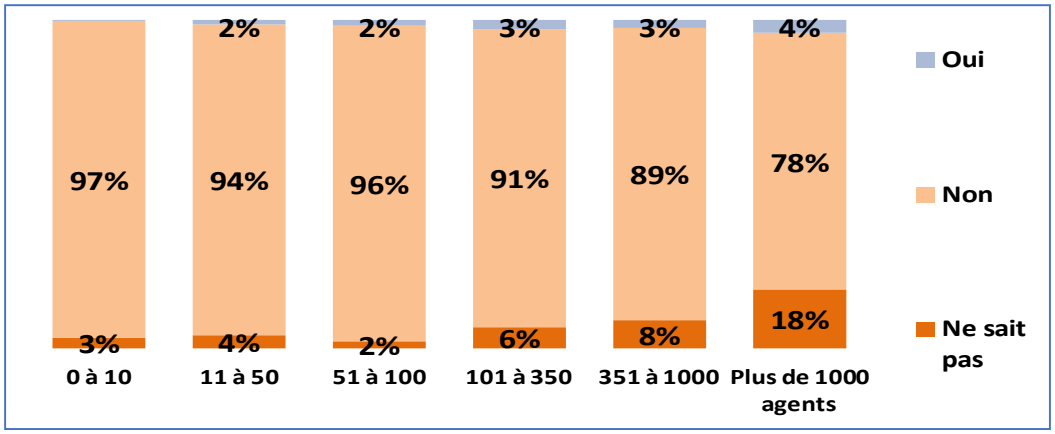
Bénéficiaires des deux aides mises en œuvre par le FIPHFP selon le type de collectivités



Bénéficiaires des deux aides mises en œuvre par le FIPHFP selon la taille de la commune



Bénéficiaires des deux aides mises en œuvre par le FIPHFP selon le nombre d'agents employés



7.2. La prise en charge des ASA par la CPAM

En cas d'impossibilité de télétravail et d'absence de solution de garde pour les enfants de moins de 16 ans, les agents pouvaient demander à bénéficier d'une autorisation spéciale d'absence.

Pour alléger la charge des collectivités territoriales, une part de la rémunération de ces agents contractuels et fonctionnaires à temps non complet de moins de 28 heures pouvait être prise en charge par la caisse nationale d'assurance maladie, au titre des indemnités journalières.

Ce dispositif de prise en charge de la rémunération par la CPAM a été étendu également aux agents personnes vulnérables pour raison de santé – lorsque le télétravail qui restait prioritairement préconisé n'était pas envisageable -, et qui bénéficiaient alors d'un arrêt de travail.

Appréciation du dispositif de prise en charge de certaines ASA par la CPAM

	En % des collectivités répondantes
Pas d'appréciation particulière	**55%**
Dispositif opaque	**11%**
Dispositif clair	**1%**
Absence de remboursement	**11%**
Difficultés de remboursement	**2%**
Compensation a minima	**1%**
Dispositif réellement compensateur	**0%**
Autres	**6%**

Nombre de réponses : 3 194

La majorité des collectivités répondantes n'a pas porté d'appréciation particulière sur le dispositif de remboursement des jours d'ASA par la CPAM (55%). Mais beaucoup d'entre elles n'étaient pas concernées.

Quand des appréciations ont été portées sur le dispositif mis en place, elles ont été très largement négatives : 11% pensent que le dispositif s'avérait *« opaque »*, contre 1% qui l'estimait clair. Par ailleurs, les collectivités mettent en évidence ne pas avoir réussi à se faire rembourser (11% d'entre elles) ou avec beaucoup de difficultés (2%). Aucun répondant n'a considéré le dispositif comme réellement compensateur.