

Rapport d'information sur les impacts et l'adaptation de la Ville à la crise sanitaire

Rapporteur : M. FOUSSERET, Maire

1. Rappel du calendrier et préparation à la réduction progressive des services publics municipaux :

1.1 Le contexte début mars :

L'Etat a décidé le 29 février dernier de passer du stade 1 au stade 2 de l'alerte sanitaire. Le stade 1 avait pour objet de freiner l'introduction du virus sur le territoire national, le stade 2 avait pour objet de freiner la propagation du virus en France, après l'identification de zones de circulation (clusters). Début mars, 3 clusters étaient identifiés en Oise, en Bretagne et en Haute-Savoie avant qu'un quatrième ne soit identifié en marge de la Franche-Comté, autour de Mulhouse.

Hors les clusters, les consignes de l'Etat pour le reste du territoire national étaient les suivantes :

- annulation de tout événement public rassemblant plus de 5 000 personnes dans un espace confiné,
- diffusion très large de consignes sanitaires en direction du grand public : lavage régulier des mains, mouchoirs à usage unique, appel du 15 en cas de suspicion de maladie, masques réservés aux malades et aux soignants, plus de serrage de mains, etc...

1.2 Traduction au niveau local :

Depuis le 17 février, la Direction Hygiène Santé était en contact régulier avec l'ARS pour se tenir au courant de la situation et relayer les consignes, et la Direction Générale était en lien avec la Préfecture. Le Plan Communal de Sauvegarde a été pré-activé fin février et un certain nombre de chantiers ont été lancés.

M. le Maire a rencontré dès le 3 mars les services de la Préfecture et de l'ARS pour faire un point de la situation locale. A cette date, il nous a été indiqué :

- pas de cas de Coronavirus officiellement en Franche-Comté ;
- rôle prioritaire du Préfet dans le pilotage de la crise actuelle, la communication étant prioritairement faite par l'ARS en relais des consignes nationales. Pas d'interdiction aux collectivités de communiquer elles-mêmes, mais en relais des autorités de l'Etat, sur le même type de message et pour diffuser les mesures de protection sanitaires évoquées au point précédent ;
- hors ces dispositions, à cette date, il n'y avait pas de consignes particulières à appliquer. Hors le carnaval prévu début avril, aucune manifestation majeure n'était programmée à court terme ;
- pas de mesures spécifiques préconisées pour les écoles et les crèches en stade 2, même chose pour la tenue des élections (hors le rappel des consignes sanitaires et la prudence pour les publics fragiles) ;

- parution d'une circulaire de l'Etat pour rappeler les obligations des salariés et des employeurs.

1.3 L'actualisation des PCA (Plan de Continuité des Activités) :

Début mars, la Direction Générale, sous l'autorité du Maire, a mis en place 5 groupes de travail techniques, destinés à produire des propositions et à anticiper une éventuelle nouvelle dégradation de la situation.

- Plan de continuité des services,
- Communication en direction de la population,
- Dispositions spécifiques en direction des publics Ville/GBM/CCAS,
- Protection des personnels, consignes et communication interne,
- Mise en œuvre de mesures éventuelles pour le compte de l'Etat.

Par ailleurs, un contact a été pris avec les syndicats qui ont été rencontrés le 6 mars. Quant aux mesures de précautions sanitaires, elles ont été rappelées aux agents, affichées dans tous les services et sur nos supports de communication et relayées à l'accueil et auprès des cadres.

Concernant le Plan de continuité des services :

→ Il a été demandé d'identifier les conséquences et les mesures à prendre en cas de fonctionnement des services avec 25 % des effectifs en moins et avec 50 % des effectifs en moins.

Interrogation aussi de nos délégataires et établissements associés.

→ Renforcement du système des astreintes sur le périmètre Ville/GBM/CCAS

→ Préparation du 1^{er} tour des élections municipales dans le contexte de crise sanitaire.

Concernant la communication en direction de la population :

→ Mobilisation de la Direction de la Communication pour actualiser si besoin en temps réel les messages de communication.

→ Mobilisation de l'internet, de l'intranet, des réseaux sociaux, mais aussi des supports Decaux et lien fait avec les médias.

Concernant les dispositions spécifiques en direction des publics Ville/GBM/CCAS :

→ Diffusion aux responsables des écoles, crèches, CRR, ISBA et équipements recevant du public d'un message rappelant le cadre national, les mesures de prudence sanitaire et les numéros de téléphone à contacter.

→ Actualisation avec le passage au niveau 2 des consignes RH diffusées aux cadres (rappel des mesures préventives, possibilités d'adaptation de postes et de mesures spécifiques (télétravail) au cas par cas, rappel du cadre réglementaire, autorisations d'absences, etc...)

→ Contacts pris par le CCAS pour traiter le cas de certains publics à risque en lien avec les services de l'Etat (SDF notamment).

Concernant la protection des personnels, consignes et communication interne :

- Vérification par la Communication interne de la diffusion des affiches rappelant les bons gestes et les précautions à prendre. Installation prévue aussi dans les bureaux de vote.
- Commande de solutions hydro-alcooliques pour les accueils Ville/GBM/CCAS et les bureaux de vote. Vérification que tous les points d'eau dans les équipements publics sont bien dotés de savon.
- Commande de gants pour les bureaux de vote (présidents et assesseurs).
- Distribution aux services et accueils d'alcool désinfectant.
- Rappel des consignes pour les opérations de nettoyage dans les bâtiments publics.

L'ensemble de ces mesures a été progressivement aggravé jusqu'au 17 mars date de début du confinement, selon les consignes données par l'Etat. Ont été décidés successivement : la fermeture des équipements sportifs et culturels, puis le seul maintien des services essentiels en fonctionnement dégradé, la généralisation du télétravail pour les agents avec un renforcement des dotations informatiques en PC portables, la mise en place d'une Municipalité consacrée exclusivement à ces questions et d'un COPIL élu, enfin le renforcement des commandes d'EPI (Equipements de Protection Individuels, masques, gel, etc...).

2. Le mode de fonctionnement de la Ville en période de confinement, services a minima et continuité du service public :

2.1 Une organisation exceptionnelle commune à la Ville, à Grand Besançon Métropole et au CCAS :

Depuis le 17 mars et la décision de mettre en place le confinement par les autorités nationales, nos collectivités ont pleinement activé la mise en place de leur Plan de Continuité des Activités (PCA). Nous ne sommes plus en fonctionnement dégradé, ni en fonctionnement limité aux seuls services essentiels, priorité est désormais de faire fonctionner les services d'urgence.

Ceux-ci sont identifiés comme suit :

- services à destination des personnes âgées gérés par le CCAS : résidences autonomes, services de portage de repas à domicile notamment,
- services à destination des publics les plus fragiles, avec un pilotage du CCAS : poursuite de la distribution de l'aide alimentaire, accueil des personnes en fragilité (Agora, abri de nuit par exemple),
- services correspondant à des besoins vitaux ou à des impératifs sanitaires ou de salubrité publique : eau, assainissement, ramassage des déchets par exemple (concerne GBM),
- services mis en place à la demande de l'Etat pour soutenir l'effort collectif : ouverture d'une crèche pour les enfants des personnels soignants en premier lieu, mobilisation de même de plusieurs écoles avec sollicitation des ATSEM et du périscolaire, appui de la Police Municipale auprès des services de l'Etat pour le respect du confinement, mobilisation des services en astreintes pour la mise en place des mesures annoncées successivement (fermeture des parcs et jardins, des marchés par exemple),
- services nécessaires au fonctionnement pérenne de la collectivité : Direction Générale, Cabinet du Maire, accueils sur rendez-vous pour les formalités administrative les plus urgentes, continuité du service des Ressources Humaines pour la gestion des personnels et des Finances pour le paiement des factures et des salaires.

Cette organisation commune à nos 3 entités fonctionne très majoritairement avec des personnels en télétravail, mais aussi des astreintes sur tous les services techniques essentiels, les autres personnels bénéficiant d'une autorisation spéciale d'absence ce qui leur permet de rester chez eux et d'être sollicités en tant que de besoin pour renforcer les services en déficit de personnel (suivi tout particulier des besoins RH de la Direction Déchets et du CCAS).

Tous les équipements sont fermés, ainsi que les accueils (hors urgences Direction Relations Usagers) ; en revanche, les standards restent ouverts avec des personnels qui renseignent les usagers et renvoient sur les bons interlocuteurs. Ces dispositions sont aussi relayées après des différents médias et sur notre site.

Pour ce qui concerne la chaîne de décision, le premier dispositif mis en place (avant le confinement) s'appuyait sur le PCS (Plan Communal de Sauvegarde) : depuis le confinement et la généralisation du télétravail un mode d'organisation resserré a été mis en place autour du trinôme : Maire/Président, DGS, Directeur de Cabinet.

Le Maire-Président participe chaque jour à une téléconférence avec le Préfet, l'ARS, Montbéliard, Pontarlier, l'Association des Maires et le CD 25. Cette réunion permet une grande réactivité avec les services de l'Etat, de traiter des difficultés dans l'immédiateté, de vérifier la bonne interprétation des textes et d'échanger les expériences. Elle permet aussi de faire remonter des sujets au niveau central.

Une lettre d'information spécifique a été mise en place en direction de la population et des agents. Le lien est maintenu avec les organisations syndicales et les RH sont mobilisés pour assurer la continuité des services et les mobilisations nécessaires des personnels en renfort.

D'une façon générale tous les moyens modernes de communication sont utilisés à plein.

Sur le mois d'avril, le travail avec les élus a pu reprendre progressivement avec la mise en place de Municipalités en visioconférences. Celles-ci ont lieu désormais quasiment toutes les semaines. Le Maire pour sa part a assuré le lien avec les Présidents des groupes du Conseil Municipal.

2.2 Le nouveau cadre institutionnel provisoire :

- En période de crise sanitaire, le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre une série de mesures par ordonnances permettant d'assurer la continuité du fonctionnement du pays.

A titre d'exemple, la loi d'urgence du 24/03/2020, complétée par l'ordonnance du 25 mars 2020 a introduit des mesures d'assouplissements budgétaires afin de faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19 :

- **l'adoption du Budget Primitif : date limite repoussée au 31 juillet 2020,**
- **l'arrêt du Compte Administratif 2019 : date limite repoussée au 31 juillet 2020 contre le 30 juin 2020,**
- **vote des taux de fiscalité directe : date limite reportée au 3 juillet 2020 (contre le 30 avril initialement). Sans décision avant cette date, les taux sont reconduits au niveau de 2019,**
- possibilité, sans délibération, de pouvoir engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite de 100 % (contre 25 % traditionnellement) des dépenses inscrites dans le budget précédent,
- le plafond pour les dépenses imprévues est porté à 15 % (contre 7,5 %) des dépenses prévisionnelles de chaque section.

A noter également que la loi d'urgence du 23 mars a levé les contraintes de la contractualisation au titre de 2020 : l'objectif est maintenu, mais est indicatif, sans pénalité.

- Surtout, les pouvoirs des exécutifs locaux ont été renforcés. Ainsi l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de covid-19 a été prise [pour faire face à l'épidémie de covid-19](#).

Ces dispositions dérogatoires s'appliquent pendant la période de l'état d'urgence sanitaire, instauré pour 2 mois à compter du 23 mars 2020, soit jusqu'au 24 mai 2020 (sauf prolongation).

→ Renforcement des délégations de compétence aux exécutifs locaux :

Pour la période de l'état d'urgence sanitaire, et sans qu'une délibération ne soit nécessaire, le Maire exerce de plein droit l'ensemble des attributions mentionnées à l'article L. 2122-22 du CGCT, sans nécessité pour le Conseil Municipal de fixer les limites prévues dans le droit commun pour l'exercice de certaines délégations.

Des dispositions spécifiques sont prévues concernant les emprunts et les lignes de trésorerie.

Cette délégation se substitue temporairement à la délégation au Maire votée par délibération du 6 novembre 2017.

4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés

En pratique, durant cette période, le Maire est compétent pour prendre de nombreuses décisions

L'ensemble des tarifs à l'exception des droits à caractère fiscal ; prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement de tous les marchés publics...

Cf rapport n° 7 avec liste complète des nouvelles délégations.

Les autres décisions continuent à relever d'une délibération du Conseil Municipal.

→ Régime juridique des décisions prises par l'exécutif sur délégation de l'organe délibérant :

Pendant cette période, toutes les décisions prises sur délégation de l'assemblée délibérante doivent être formalisées par un acte appelé « décision » et signées par l'exécutif compétent. Dans certains cas, cette décision peut s'ajouter à l'acte juridique proprement dit (exemple : convention de subvention, acte de vente, ...).

A noter que le régime de ces décisions ne s'applique pas aux marchés publics : les marchés sont visés en préfecture en fonction des seuils habituels, sans qu'il soit nécessaire de formaliser leur conclusion par un acte distinct de l'acte d'engagement. Tous les marchés doivent toutefois faire l'objet d'un rendu compte.

Ces décisions sont désormais soumises en amont par le Maire à la Municipalité.

L'ensemble des décisions prises par les exécutifs dans le cadre des délégations mentionnées ci-dessus sont soumises à l'obligation de transmission au Préfet pour l'exercice du contrôle de légalité dans les conditions fixées à l'article L. 2131-1 du CGCT.

Pendant l'état d'urgence sanitaire, les formalités de publicité des actes réglementaires des autorités locales qui conditionnent leur entrée en vigueur sont simplifiées. Au lieu d'un affichage au siège de la collectivité, il est possible d'effectuer la publication des actes en ligne, sous la seule forme électronique, sur le site internet de la collectivité, à la condition que ces actes sous forme électronique soient publiés :

- dans leur intégralité,
- sous un format non modifiable,
- dans des conditions permettant d'en assurer la conservation, d'en garantir l'intégrité et d'en effectuer le téléchargement.

S'ils disposent de pouvoirs élargis, les exécutifs locaux sont néanmoins tenus d'informer les assemblées délibérantes des décisions qu'ils prennent dans le cadre des délégations qui leur sont accordées. Ainsi, les membres de l'assemblée délibérante doivent être informés de ces décisions dès leur entrée en vigueur et par tout moyen ; l'exécutif en rend compte à la plus proche réunion de cette assemblée.

Les assemblées délibérantes peuvent, de droit, lors de la première réunion suivant l'ordonnance, examiner les délégations accordées à l'exécutif et, le cas échéant, retirer à l'exécutif tout ou partie des attributions qui lui sont confiées, et modifier tout ou partie de ces attributions, par exemple pour fixer des conditions ou des limites à ces dernières, ou conserver cette répartition le temps de l'état d'urgence.

Si l'assemblée délibérante décide de mettre un terme à tout ou partie des délégations d'attribution à l'exécutif, elle peut également modifier les décisions prises par ce dernier dans ce cadre, dans la limite des droits éventuellement acquis.

Pendant la durée de l'état d'urgence sanitaire, le quorum du Conseil Municipal est fixé au tiers, au lieu de la moitié, des membres présents ou représentés.

Par ailleurs, les Conseillers Municipaux peuvent être porteurs de deux pouvoirs, contre un seul aujourd'hui.

Durant la durée de l'état d'urgence sanitaire, l'obligation trimestrielle de réunion de l'organe délibérant est levée. Toutefois, un cinquième des membres de l'assemblée délibérante (contre la moitié ou un tiers aujourd'hui) peut demander la réunion de l'organe délibérant.

L'assemblée délibérante doit alors être réunie dans un délai maximal de six jours.

Un même membre de l'organe délibérant ne peut présenter plus d'une demande de réunion pendant une période de deux mois.

Pendant la période d'urgence sanitaire, les réunions des assemblées délibérantes peuvent être organisées en téléconférence (visioconférence ou audioconférence) sur décision de l'exécutif.

Le caractère public de la réunion de l'assemblée est réputé satisfait lorsque les débats sont accessibles en direct au public de manière électronique.

2.3 La préparation de la sortie progressive du confinement :

- Différentes annonces ont été faites par le Président de la République à l'occasion de son allocution télévisée du 13 avril. M. MACRON a fixé des objectifs et des jalons, en ce qui concerne la sortie progressive du confinement, sans toutefois en préciser à ce stade toutes les modalités pratiques qui feront l'objet d'un plan de déconfinement que présentera le Premier Ministre avant la fin du mois. A la date de rédaction de ce rapport, des dispositions n'étaient pas encore connues.

Le Président de la République a fixé la date du 11 mai pour engager la reprise progressive de l'activité.

Cela se traduira par une reprise de certaines activités aujourd'hui arrêtées à cette date, avec une protection renforcée des salariés. Les personnes fragiles, malades chroniques notamment, pourront rester confinées, et certains salariés seront appelés, si leur activité le permet, à poursuivre le télétravail. Les activités pour lesquelles le respect des règles de distanciation sociale est difficile, telles que les bars et restaurants devraient rester encore à l'arrêt.

La réouverture progressive des crèches, écoles, collèges et lycées a été annoncée à partir du 11 mai ; cette date a été fixée pour lutter contre le creusement des inégalités avec le confinement. Le Président a assuré qu'il faudrait organiser les protections pour les enseignants, comme pour les personnels et les enfants. A la date du 27 avril, les conditions de distanciation sociale et les mesures qui seront arrêtées par le Ministère de l'Education ne sont pas complètement connues.

Les étudiants, en revanche, ne reprendront pas le chemin de leurs établissements avant septembre prochain.

Ces ouvertures devraient aller de pair avec des tests massifs, qui iront en priorité aux personnes avec symptômes, aux soignants et aux plus fragiles (discours du Premier Ministre le 19/04).

A partir du 11 mai, les Français pourront, avec les mairies, se voir fournir un « masque grand public » pour un « usage systématique », notamment dans les transports. La Ville s'est associée à GBM pour commander des masques à destination prioritairement de ses personnels, mais aussi pour une dotation de la population à l'initiative de GBM.

S'agissant des grandes manifestations culturelles, sportives ou autres, elles ne pourront pas reprendre avant le 15 juillet, sans que l'on sache aujourd'hui dans quelles conditions les manifestations attirant un public important pourront être maintenues au-delà de cette date. Un travail est en cours avec les services et les organisateurs pour anticiper.

- La préparation de la sortie du confinement amène à travailler sur plusieurs points :

→ La reprise progressive de l'activité économique :

Après une phase de presque arrêt de l'économie et un recours massif au chômage partiel, l'Etat souhaite préparer la reprise économique.

Les entreprises y sont sensibilisées et la reprise s'amorce, même si nombre d'entre elles conditionnent cette reprise à la protection de leurs salariés et à la dotation en EPI (masques, gestes barrières ou distanciation difficiles à appliquer).

La Ville et GBM y sont préparés :

- . établissement d'un plan de soutien par Grand Besançon Métropole,
- . point sur tous les programmes d'investissement à relancer,
- . actualisation des PCA avec reprise partielle de postes parmi les chargés d'opérations, les chargés d'études, les surveillants de travaux... etc... des directions techniques,
- . travail en cours pour actualiser le projet de budget,
- . reprise des CAO en dématérialisé entre fin avril et début mai (un nouveau calendrier a été diffusé le 17/04/2020).

→ La réouverture des services publics :

Les services publics Ville, GBM, CCAS n'ont jamais été totalement fermés. Une réouverture complète des services nécessite d'actualiser à nouveau les PCA à échéance du 11/05/2020. Le travail a été demandé aux directions et services, en identifiant : les contraintes physiques des locaux, les besoins en EPI, les éventuels besoins de moyens

supplémentaires (gestion des files d'attente, rattrapage de retards), les possibilités de maintenir certains services en télétravail). A ce jour, le périmètre et la nature de ce qui nous sera demandé ne sont pas totalement connus. Même chose pour ce qui concerne les personnels qui pourraient être indisponibles. Il faudra prévoir une montée en charge progressive :

- . pour l'entretien des espaces et des bâtiments (déjà le cas pour la voirie propreté avec des renforcements),
- . pour le nettoyage des locaux, la protection des lieux d'accueils et des personnels,
- . en maintenant au moins au départ un fonctionnement sans doute limité (ex. : quelles contraintes en nombre maximum de personnes accueillies dans les établissements, quid des activités culturelles, sportives et associatives).

→ La question des personnes les plus fragiles :

A ce jour les services de l'Etat, du Département, du CCAS, les bénévoles ont fait un travail remarquable mais en ciblant l'urgence : respect du confinement, santé des plus fragiles, personnes en marge des dispositifs, aide alimentaire.

Un groupe de travail a été initié par l'Etat sur ces questions. Il doit produire des propositions sur les sujets les plus sensibles liés à la sortie du confinement (là aussi, le rythme de cette sortie non encore connu sera déterminant pour les décisions à prendre) :

- . lutte contre les violences familiales et les violences faites aux femmes,
- . problèmes psychiatriques, psychiques et accompagnement psychologique,
- . accès au droit et accompagnement des plus fragiles pour la reprise d'une vie normale.

→ Les équipements de protection individuels :

La Ville, comme Grand Besançon Métropole, ont procédé à des commandes massives de masques.

Depuis le début de la crise, la Ville, GBM et le CCAS ont comme beaucoup d'autres dû faire face à la pénurie et aux difficultés d'approvisionnement. Ce qui a d'abord été privilégié c'est la protection des personnels et des résidents âgés au niveau du CCAS, puis progressivement la protection des agents sur le terrain en contact avec le public (masques FFP2, puis masques tissus).

Les commandes en cours permettront de protéger l'ensemble du personnel si celui-ci reprenait en totalité le travail le 11/05/2020 (hypothèse haute). De même les dotations de gel et d'autres matériels de protection seront assurées par l'employeur, pour la protection des salariés et des usagers.

A la date de rédaction de ce rapport (le 27 avril), toutes les mesures à appliquer ne sont pas encore identifiées et communiquées par l'Etat mais la Ville sera prête au 11 mai, dans le respect prioritaire du principe de précaution sanitaire. Les débats en Conseil Municipal permettront de compléter cette première présentation.

Proposition

Le Conseil Municipal est invité à prendre acte de cette information.