

N° 579

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur les enseignements de la consultation nationale menée par le Sénat auprès
des élus locaux pendant la période de confinement,

Par MM. Jean-Marie BOCKEL et Éric KERROUCHE,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Mathieu Darnaud, Daniel Chasseing, Mme Josiane Costes, MM. Marc Daunis, François Grosdidier, Charles Guené, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, MM. Alain Richard, Pascal Savoldelli, *vice-présidents* ; MM. François Bonhomme, Bernard Delcros, Christian Manable, *secrétaires* ; MM. François Calvet, Michel Dagbert, Philippe Dallier, Mmes Frédérique Espagnac, Corinne Féret, Françoise Gatel, M. Hervé Gillé, Mme Michelle Gréaume, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Jean-Claude Luche, Jean Louis Masson, Franck Montaugé, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mmes Sonia de la Provôté, Patricia Schillinger, Catherine Troendlé, MM. Raymond Vall, Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	7
I. LA CONSULTATION NATIONALE : L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DES RÉPONDANTS PERMET DE CERNER LA PERCEPTION DES MAIRES AU-DELÀ DES SEULS FOYERS ÉPIDÉMIQUES	9
II. LE CONSTAT : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CONFRONTÉES À LA GESTION DE LA PÉNURIE ET À UN SOUTIEN INSUFFISANT DE L'ÉTAT, ONT AGI DANS L'URGENCE AU-DELÀ DE LEURS COMPÉTENCES HABITUELLES.....	11
A. CONFRONTÉS À LA GESTION DE LA PÉNURIE ET AUX DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT, LES ÉLUS LOCAUX ONT PU SE SENTIR ABANDONNÉS AU PLUS FORT DE LA CRISE SANITAIRE	11
1. <i>Les défaillances relatives aux matériels de protection, en termes d'approvisionnement et de communication, sont au cœur des insuffisances de l'État pour les élus locaux</i>	<i>11</i>
2. <i>Le manque d'information claire et cohérente a donné aux élus locaux le sentiment d'être seuls dans la mise en œuvre locale de l'état d'urgence sanitaire</i>	<i>12</i>
B. AU NIVEAU LOCAL, LES ÉLUS LOCAUX SONT PARTAGÉS SUR L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DE L'ÉTAT, SIGNE D'UNE PÉRIODE DE CONFINEMENT ET DE CRISE SANITAIRE VÉCUE DIFFÉREMMENT SELON LES TERRITOIRES.....	14
1. <i>Si les élus locaux ont le sentiment d'avoir été correctement associés par l'État, l'accompagnement dans l'application locale des mesures sanitaires a quant à lui été jugé insuffisant</i>	<i>14</i>
2. <i>La coordination avec les préfets a été largement saluée par les élus locaux, tandis que les agences régionales de santé ont peiné à trouver leur place</i>	<i>16</i>
C. LES ÉLUS LOCAUX ONT AGI POUR MAINTENIR LES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS, MAIS ÉGALEMENT POUR PALLIER LES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT, PARFOIS AU-DELÀ DE LEURS COMPÉTENCES HABITUELLES	18
1. <i>La quasi-totalité des élus locaux ont rencontré des difficultés pour assurer le fonctionnement des services publics essentiels au niveau local</i>	<i>18</i>
2. <i>Grâce aux initiatives des élus locaux, les collectivités territoriales se sont substituées à l'État en matière d'équipements de protection et d'information de la population sur les mesures d'urgence</i>	<i>20</i>
III. LES ENSEIGNEMENTS : LES ÉLUS LOCAUX SOUHAITENT À L'AVENIR PLUS D'ANTICIPATION, UNE MEILLEURE COMMUNICATION DE L'ÉTAT ET DE NOUVEAUX MOYENS ACCORDÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	23
A. PRÈS DE 40 % DES ÉLUS LOCAUX PLAIDENT POUR UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES CRISES SANITAIRES PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	23

B. PLUS D'UN TIERS DES RECOMMANDATIONS PORTENT SUR LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT EN PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE, AVEC DES CONSIGNES PLUS CLAIRES ET DE MEILLEURS CANAUX DE COMMUNICATION	25
C. L'ANTICIPATION ET LA COMMUNICATION DOIVENT ALLER DE PAIR AVEC DES MESURES DE FOND, À COMMENCER PAR DE NOUVEAUX MOYENS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L'HÔPITAL PUBLIC	26
CONCLUSION GÉNÉRALE	27
COMMUNICATION DE M. ÉRIC KERROUCHE RELATIVE À LA CONSULTATION SUR LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES ÉLUS DANS LA GESTION DE L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19, AU COURS DE LA RÉUNION PLÉNIÈRE DE LA DÉLÉGATION, LE JEUDI 4 JUIN 2020.....	29
ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DE M. ÉRIC KERROUCHE DES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION « LES MAIRES ET LA PANDÉMIE »	33
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRE COVID-19 : LE SÉNAT CONSULTE LES ÉLUS LOCAUX SUR LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES DANS LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE.....	59

**LES ÉLUS LOCAUX ET LE CONFINEMENT :
ENSEIGNEMENTS DE LA CONSULTATION NATIONALE DU SÉNAT**

INTRODUCTION

Au plus fort de la crise sanitaire, les maires ont su conserver la confiance de nos concitoyens. Elle s'est maintenue à des niveaux élevés, rassemblant jusqu'à trois Français sur quatre, d'après une enquête conduite par le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), ce qui tranche avec la méfiance qui n'a cessé de s'installer à l'égard de l'exécutif¹. Au moment de la neuvième vague de ce sondage (22-24 mai), alors que la confiance dans le maire s'affiche à près de 75 %, celle vis-à-vis du Gouvernement et du Président de la République rassemble seulement un peu plus du tiers des répondants (35 et 37 % respectivement).

Si les Français ont toujours su qu'ils pouvaient compter sur les maires, les élus locaux ont quant à eux parfois eu l'impression d'être seuls, au plus fort de la pandémie, et de ne pas toujours pouvoir compter sur l'État. Comme a pu le regretter le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants du Haut-Rhin, « *Il est assez désagréable de se sentir isolé, voire abandonné, dans son coin à gérer au mieux la crise...* ».

En prise sur les préoccupations des élus locaux, la délégation aux collectivités territoriales a souhaité recueillir leurs témoignages sur les difficultés rencontrées dans la lutte contre l'épidémie et dans la gestion de l'urgence. Accessible sur le site du Sénat, cette consultation s'est tenue du 9 avril au 4 mai 2020. Ne tenant donc pas compte de la première phase de déconfinement survenue le 11 mai, elle vise à traduire l'état d'esprit des élus locaux dans une période inédite de confinement, qui a mis à rude épreuve toutes les collectivités publiques, quel que soit leur échelon. Aux risques sanitaires exacerbés par la circulation active du virus se sont ajoutées les incertitudes légitimes d'élus locaux placés dans une situation sans précédent. L'esprit d'initiative et les solutions innovantes portées au niveau local ne sauraient gommer *a posteriori* les difficultés de l'action dans un environnement incertain.

Au total, 1 762 élus locaux ont participé, issus de tous les territoires. Cette représentation équilibrée des territoires permet ainsi de bénéficier de remontées du terrain au-delà des seuls foyers épidémiques.

Le premier enseignement de cette consultation est que la crise sanitaire a été vécue de manière différente. Si la taille de la collectivité territoriale a une influence notable sur la nature des difficultés rencontrées, des lignes de forces communes émergent nettement.

Le confinement a ainsi été vécu par les élus locaux comme une période de gestion de la pénurie. Au-delà du manque de consignes claires et de matériels de protection, le sentiment d'abandon des collectivités

¹ Les résultats des différentes vagues de cette enquête sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/attitudes-des-citoyens-face-au-covid-19>

territoriales a paradoxalement pu se nourrir de la présence de trop nombreux acteurs, dont les consignes ont pu sembler contradictoires. En particulier, les Agences régionales de santé (ARS) ont brillé par leurs insuffisances, notamment lorsque la question des masques s'est installée dans le débat public.

Au cœur de la crise sanitaire, les élus locaux ont regretté les défaillances organisationnelles de l'État au plus haut niveau. Les maires n'ont pu disposer d'informations claires et cohérentes que tardivement, parfois par les médias, alors qu'ils étaient en première ligne pour répondre aux interrogations de leurs concitoyens.

Au niveau local néanmoins, l'État a globalement été présent pour les associer à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire mais également pour les accompagner dans l'application des mesures de santé publique. Les préfets de département ont à cet égard été les interlocuteurs quotidiens des élus locaux, dont le travail de coordination a été salué.

Face aux difficultés, les élus locaux ont fait le choix de l'action. Le fonctionnement des services publics essentiels a été adapté aux exigences de sécurité sanitaire, non sans difficultés, notamment dans les communes les plus peuplées. Plus la taille démographique de la commune est importante, plus la concentration de services croît et plus le nombre de difficultés est élevé. Mais surtout, les collectivités territoriales se sont substituées à l'État en matière d'équipements de protection et d'information de la population sur les mesures d'urgence, en allant parfois au-delà de leurs compétences habituelles. Les initiatives locales ont été néanmoins plus nombreuses là où les moyens étaient les plus importants, ce qui n'est pas sans questionner l'égalité entre les territoires.

Les élus locaux ont tiré divers enseignements du confinement. Une meilleure anticipation constitue leur première recommandation. En particulier, ils souhaitent une décentralisation de la gestion des stocks de masques et des autres équipements de protection, afin que les collectivités territoriales puissent apporter une réponse plus rapide que celle de l'État, ce qui n'est pas sans effet sur le pilotage national de la santé publique.

Concernant les relations entre l'État et les collectivités territoriales en période de crise sanitaire, ils plaident pour une amélioration de la communication avec les différents acteurs de l'État, mais également pour une véritable logique partenariale. Une réflexion d'ensemble sur l'articulation entre les différents échelons de planification pourrait ainsi être l'occasion d'intégrer les retours d'expérience de cette crise sanitaire, afin d'améliorer la prévention et la lutte contre la propagation de nouveaux virus. Si plus d'un tiers des recommandations dépasse la simple gestion de crise, telle que la revalorisation des moyens de l'hôpital public, une refonte de l'architecture organisationnelle ne semble pas être la priorité des élus locaux, préférant l'amélioration des circuits existants.

I. LA CONSULTATION NATIONALE : L'ORIGINE GÉOGRAPHIQUE DES RÉPONDANTS PERMET DE CERNER LA PERCEPTION DES MAIRES AU-DELÀ DES SEULS FOYERS ÉPIDÉMIQUES

Sur le plan méthodologique, cette consultation repose sur la participation volontaire des élus locaux et non sur une enquête d'opinion réalisée auprès d'un échantillon représentatif des élus locaux. Les associations d'élus locaux¹, avec lesquelles la délégation entretient d'étroites relations de travail, ont participé à sa diffusion auprès de leurs membres.

Sans surprise, les maires sont surreprésentés parmi les répondants (81 %), ce qui est gage de contributions qualitatives puisque ce sont avant tout eux qui ont été en première ligne dans la gestion de la crise sanitaire, au plus près des populations et de leurs attentes. Les présidents et vice-présidents d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) (17 %), les adjoints au maire (13 %) et les conseillers municipaux (5 %) sont les autres élus locaux les plus représentés.

Si des élus locaux issus de tous les départements ont contribué à cette consultation, à l'exception de la Corse-du-Sud, le niveau de participation varie considérablement d'un territoire à l'autre. Les élus alsaciens sont les premiers en nombre de contributions (71 réponses pour le Bas-Rhin, 51 réponses pour le Haut-Rhin), ce que l'on peut comprendre en raison de l'ampleur de la pandémie dans cette zone de la France qui a été l'une des premières fortement touchée, suivis du Calvados (49 réponses), de la Haute-Savoie et de la Seine-Maritime (46 réponses).

Répartition des réponses à la consultation par région

Région du répondant	Proportion dans les réponses à la consultation	Répartition de la population française	Différentiel constaté
Nouvelle Aquitaine	17,0 %	12,4 %	+3,9 %
Auvergne-Rhône-Alpes	16,2 %	4,3 %	+1,9 %
Grand Est	14,6 %	5,1 %	+0,2 %
Occitanie	9,8 %	3,9 %	-0,5 %
Île-de-France	7,1 %	0,5 %	-0,5 %
Normandie	6,9 %	8,5 %	+6,1 %
Hauts-de-France	6,6 %	9,2 %	-2,6 %
Bourgogne-Franche-Comté	6,2 %	18,9 %	-11,8 %

¹ Association des Maires de France, Association des Maires Ruraux de France, Association des Petites Villes de France, Assemblée des Communautés de France, Assemblée des Départements de France, Régions de France...

Région du répondant	Proportion dans les réponses à la consultation	Répartition de la population française	Différentiel constaté
Bretagne	5,4 %	5,1 %	+1,8 %
Pays-de-la-Loire	3,9 %	9,2 %	+7,8 %
Centre	3,5 %	9,1 %	+0,7 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,6 %	5,9 %	-1,9 %
Corse	0,1 %	7,8 %	-5,2 %

Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Mis à part les 0,6 % constitués des réponses des élus ultra-marins (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte, mais aussi de Polynésie française), neuf départements ont apporté moins de cinq réponses, parmi lesquels, paradoxalement, deux départements très touchés par l'épidémie : Paris et la Seine-Saint-Denis¹.

Cependant, l'Île-de-France demeure malgré tout représentée de manière proportionnée à son poids démographique (-0,5 %), tout comme le Grand Est (+0,2 %), si bien que les élus locaux issus des deux régions les plus touchées par la pandémie représentent une part équitable des répondants.

La Bourgogne-Franche-Comté (-11,8 %) et la Corse (-5,2 %) sont quant à elles nettement sous-représentées, tandis que les Pays-de-la-Loire (+7,8 %) et la Normandie (+6,1 %) bénéficient d'un poids plus important.

La moitié des répondants est issue d'un territoire de moins de 1 000 habitants, dont 55 % des maires. Les communes de moins de 10 000 habitants sont nettement sous-représentées, tandis que les deux strates supérieures sont surreprésentées.

Répartition des réponses à la consultation par strate de communes

	Moins de 1 000 habitants	Entre 1 000 et 10 000 habitants	Entre 10 000 et 100 000 habitants	Plus de 100 000 habitants
Représentation dans les réponses à la consultation	49,1 %	36,5 %	11,8 %	2,6 %
Proportion par rapport au nombre de communes	71,7 %	25,6 %	2,7 %	0,1 %
Différentiel constaté	-22,6 %	-10,9 %	+9,1 %	+2,5 %

¹ Les autres départements sont les Alpes-Maritimes, la Haute-Corse, l'Eure-et-Loir, l'Indre, la Lozère, la Haute-Marne et l'Orne.

II. LE CONSTAT : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CONFRONTÉES À LA GESTION DE LA PÉNURIE ET À UN SOUTIEN INSUFFISANT DE L'ÉTAT, ONT AGI DANS L'URGENCE AU-DELÀ DE LEURS COMPÉTENCES HABITUELLES

A. CONFRONTÉS À LA GESTION DE LA PÉNURIE ET AUX DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT, LES ÉLUS LOCAUX ONT PU SE SENTIR ABANDONNÉS AU PLUS FORT DE LA CRISE SANITAIRE

1. Les défaillances relatives aux matériels de protection, en termes d'approvisionnement et de communication, sont au cœur des insuffisances de l'État pour les élus locaux

Le manque de matériels de protection occupe la première place des difficultés rencontrées par les élus locaux dans la gestion de la crise sanitaire, citée spontanément par plus d'un tiers des répondants (36 %). Les critiques pleuvent, y compris auprès de ceux qui considèrent que l'accompagnement par l'État a été au rendez-vous. La question des masques est au cœur des préoccupations, d'autant que les élus locaux ont perçu, sans équivoque possible, le manque d'anticipation dans la constitution des stocks et les carences en approvisionnement.

« La suppression des stocks stratégiques de l'État (masques, gel, gants...) n'a jamais été portée à la connaissance des élus locaux. Cette absence d'information ne nous a pas permis de constituer notre propre stock. C'est la débrouille, "le système D" qui nous permettent de maintenir les services publics ouverts. »

Maire d'une commune de moins de 10 000 habitants de Meurthe-et-Moselle

Le manque de directives claires et cohérentes de la part de l'État est revenu à plusieurs reprises de manière spontanée (17 %). À nouveau, le sujet des masques a été perçu comme ayant fait l'objet de revirements de discours de la part du Gouvernement. Les élus locaux insistent quant à eux dans leurs réponses, sur la nécessité de « *dire la vérité aux Français* » et de « *ne pas se contredire* ».

« Je regrette que la communication relative à la fourniture des masques ne soit pas suffisamment claire (au niveau national), de telle sorte que les administrés se retournent vers les maires qui prennent, ou non, la décision de fournir des masques à la population, ce qui est source d'iniquité territoriale alors qu'il s'agit d'une question de santé publique ».

Maire d'une commune de moins de 10 000 habitants du Vaucluse

2. Le manque d'information claire et cohérente a donné aux élus locaux le sentiment d'être seuls dans la mise en œuvre locale de l'état d'urgence sanitaire

En sus d'informations relatives aux masques perçues comme contradictoires, les modalités du confinement ont été questionnées, principalement sur leur interprétation pouvant être différente d'un territoire à un autre, ce qui a été plusieurs fois vu comme semant « le trouble dans l'esprit de la population », voire comme incitant « *au manque de respect des consignes* ».

Ce dernier aspect est à mettre en lien avec l'une des principales difficultés rencontrées, à savoir les modalités de contrôle par la police municipale du respect des mesures de confinement (26 %), en particulier en Île-de-France (36 %), en raison d'effectifs insuffisants pour procéder à des contrôles sur tout le territoire communal mais également du fait que les communes ne disposaient pas d'équipements (masques, gels, gants) pour garantir la sécurité sanitaire des policiers municipaux.

Le manque de directives claires de la part de l'État est l'autre point de difficulté principal qui se dégage, avec 17 % des répondants. Il a été visible par exemple s'agissant de la réouverture des écoles et des multiples interrogations soulevées, notamment d'un point de vue de sécurité sanitaire, en termes de modalités de définition des catégories d'élèves autorisés à revenir et de reprise de l'activité en classe des personnels enseignants et périscolaires.

Certains répondants n'ont que peu apprécié d'apprendre les nouvelles mesures de confinement par les médias, alors qu'ils étaient mobilisés « en première ligne » dans la gestion de la crise, face à des services de l'État qui semblaient parfois découvrir les annonces en même temps que le grand public. Ce déficit de communication descendante n'est pas sans conséquence sur la mise en œuvre des mesures locales par les communes.

« Découvrir les mesures en même temps que leur annonce au public nous conduit à toujours avoir un retard à l'allumage. Nous manquons de temps pour anticiper et prévoir la mise en application locale. »

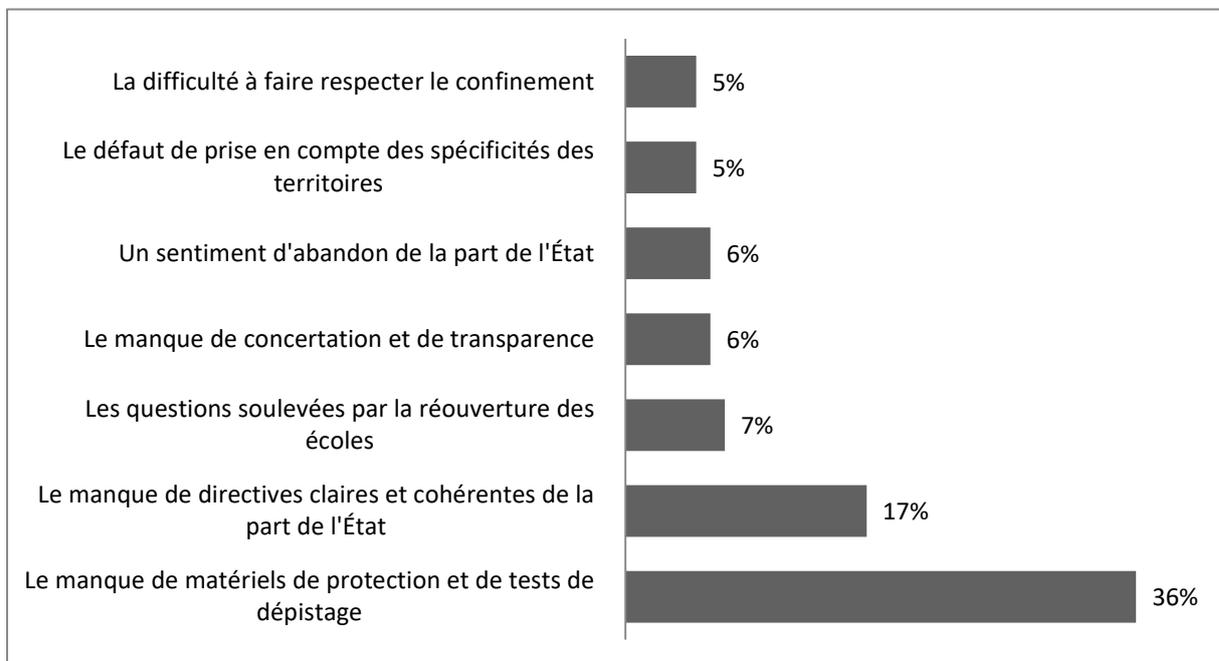
Adjoint au Maire d'une commune de moins de 10 000 habitants d'Isère

L'excès inverse, constitué par la multiplication des informations et consignes, a également été vécu par certains maires, regrettant la « perte de temps » induite par le traitement de ces trop nombreux éléments. « *L'information tue l'information* » affirme le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants. « *Les maires n'ont pas le temps de lire tous ces mails qui arrivent les uns après les autres, avec souvent des messages qui infirment les*

précédents », note encore le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants de l'Oise.

Ce constat est à relier avec le sentiment exprimé par 18 % des répondants, qui ont considéré qu'un trop grand nombre d'interlocuteurs intervenait pour accompagner les élus locaux dans l'application de l'état d'urgence sanitaire. La pluralité d'interlocuteurs et les informations qu'ils adressent aux élus locaux peuvent être vus comme l'une des causes de la discordance des directives de la part de l'État.

Quelles difficultés essentielles souhaiteriez-vous porter à la connaissance du Gouvernement dans le domaine de la gestion de l'urgence sanitaire, des priorités et des moyens¹ ?



Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Ces nombreuses communications électroniques n'ont par ailleurs pas permis de rompre avec l'abandon ressenti par certains élus locaux : « À part les innombrables mails, le sentiment de solitude est là », dit le maire d'une commune de moins de 1 000 habitants de la Sarthe.

« Il est assez désagréable de se sentir isolé, voire abandonné, dans son coin à gérer au mieux la crise... »

Maire d'une commune de moins de 1 000 habitants du Haut-Rhin

¹ Seules les réponses dont l'occurrence est supérieure à 5 % ont été reproduites.

Spontanément, 6 % des élus locaux évoquent ce sentiment d'abandon comme l'une des difficultés essentielles de cette période dans les rapports avec les services de l'État. À plusieurs reprises, ce sentiment d'abandon a été conjugué avec l'impression de décisions prises « depuis Paris » qui ne collaient pas aux réalités locales (5 %), en mettant en avant les singularités de leur territoire, en particulier dans les plus petites communes.

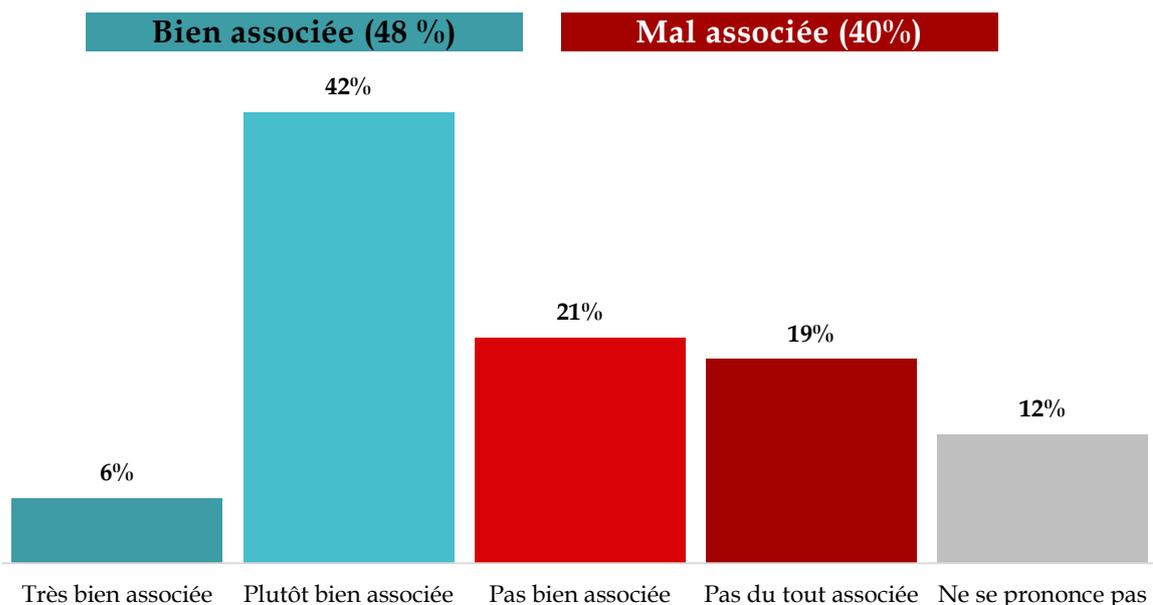
« Les mesures de confinement adoptées à l'échelon national ne font pas de distinction entre les villes de 100 000 habitants et nos petites communes rurales, ce qui est parfois difficiles à comprendre pour nos habitants. »

Maire d'une commune de moins de 10 000 habitants du Jura

B. AU NIVEAU LOCAL, LES ÉLUS LOCAUX SONT PARTAGÉS SUR L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DE L'ÉTAT, SIGNE D'UNE PÉRIODE DE CONFINEMENT ET DE CRISE SANITAIRE VÉCUE DIFFÉREMMENT SELON LES TERRITOIRES

1. Si les élus locaux ont le sentiment d'avoir été correctement associés par l'État, l'accompagnement dans l'application locale des mesures sanitaires a quant à lui été jugé insuffisant

Votre collectivité territoriale a-t-elle bien été associée à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire par l'État ?



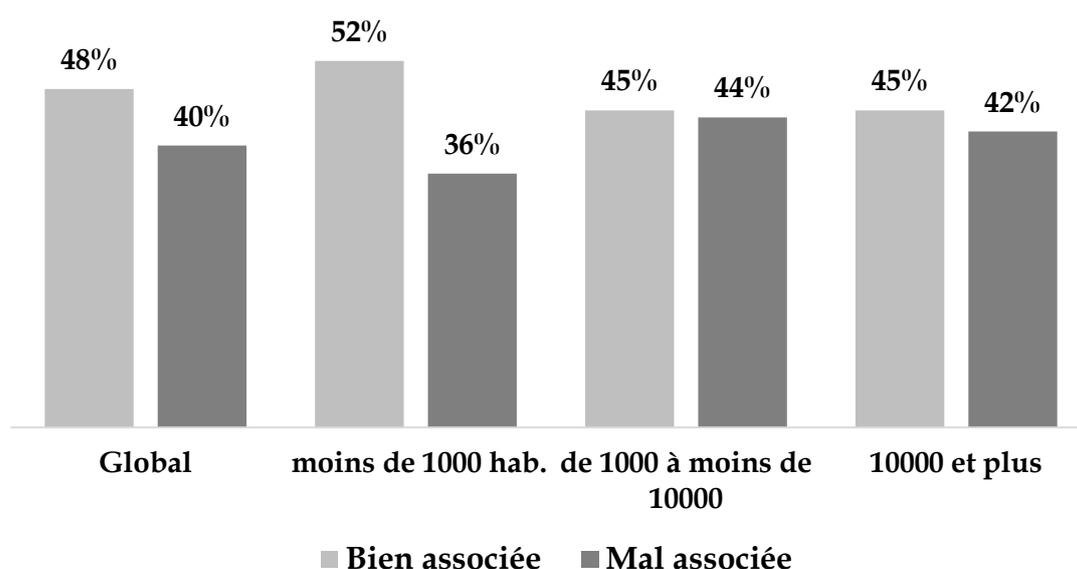
Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

La coopération entre l'État et les collectivités territoriales est une réalité pour près de sept répondants sur dix (69 %), seule une forte minorité ne s'est pas prononcée ou a indiqué ne pas du tout avoir été associée (19 %).

Ce partenariat semble avoir été concluant puisque près de la moitié des répondants (48 %) considèrent que leur collectivité a été bien associée à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire. Néanmoins, 19 % des élus locaux déclarent ne pas avoir du tout été associés, en particulier dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Si ce sentiment de satisfaction est le plus important parmi les communes les plus petites (52 %), les appréciations sont plus contrastées dans les autres collectivités territoriales, en particulier, l'insatisfaction est forte dans les communes moyennes en raison d'une association jugée insuffisante, comme le montre le graphique qui suit.

Votre collectivité territoriale a-t-elle bien été associée à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire par l'État ?



Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

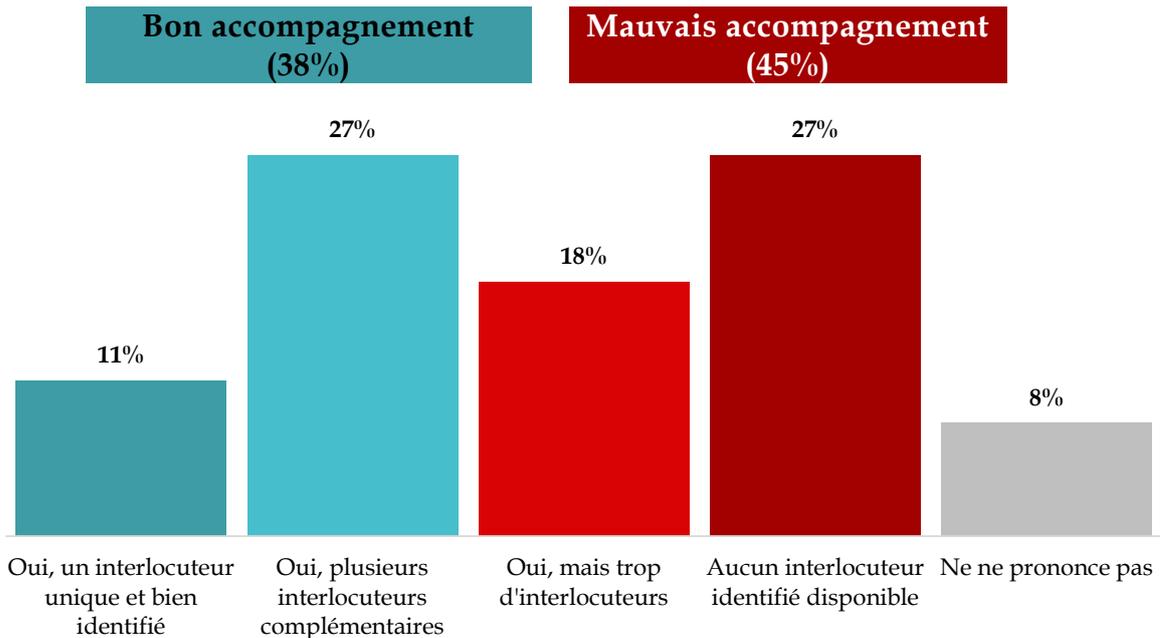
Cette perception s'inverse en revanche dans les départements les plus touchés par la pandémie¹, où le sentiment majoritaire des élus locaux au cœur des foyers épidémiques est d'avoir été mal associés par l'État (46 %).

En matière d'accompagnement dans l'application locale de l'état d'urgence sanitaire, les élus locaux considèrent en règle générale que le soutien de l'État n'a pas été suffisant (45 %), soit par défaut d'interlocuteur disponible (27 %), soit, au contraire, par la présence d'un trop grand nombre

¹ Les départements d'Île-de-France, certains départements du Grand-Est (Moselle, Haut-Rhin et Bas-Rhin), le Rhône, le Nord et les Bouches-du-Rhône ont connu le plus grand nombre de décès liés au Covid-19, de près de 500 à plus de 1 700 pour Paris (au 5 juin 2020).

d'interlocuteurs (18 %). Cette perception est d'ailleurs partagée de façon identique sur l'ensemble du territoire, quelle que soit la taille des collectivités ou la situation en foyer épidémique.

Avez-vous eu un ou plusieurs interlocuteurs bien identifiés pour vous accompagner dans l'application locale de l'état d'urgence sanitaire ?



Source : Déléation aux collectivités territoriales du Sénat

Néanmoins, ce sentiment partagé par les élus locaux se fonde davantage sur l'absence de l'État que sur la moindre qualité de son accompagnement. En effet, dès lors qu'ils furent en présence d'au moins un interlocuteur disponible, ce qui a été le cas majoritaire (56 %), l'appréciation des élus locaux est davantage favorable (68 %) et la présence de plusieurs interlocuteurs a davantage été vue comme source de complémentarité (27 %) que de difficultés (18 %).

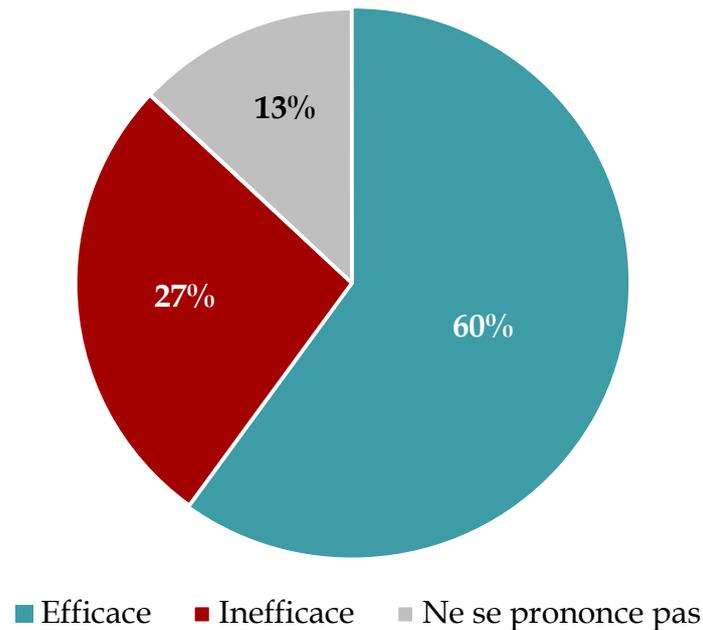
2. La coordination avec les préfets a été largement saluée par les élus locaux, tandis que les agences régionales de santé ont peiné à trouver leur place

« Le préfet de département a été une très bonne courroie de transmission et les actions sur le territoire ont été conduites en très bonne entente. »

Maire d'une commune de plus de 50 000 habitants en région Auvergne-Rhône-Alpes

Les relations avec les services de l'État sont très inégales selon les interlocuteurs. Les relations avec les préfets ont principalement porté sur la compréhension et le contrôle des consignes de confinement, le maintien des marchés alimentaires ou la mise en place de couvre-feu.

Diriez-vous que la coordination avec les services de l'État relevant du réseau préfectoral dans votre département ou votre région a été...



Source : Délégitation aux collectivités territoriales du Sénat

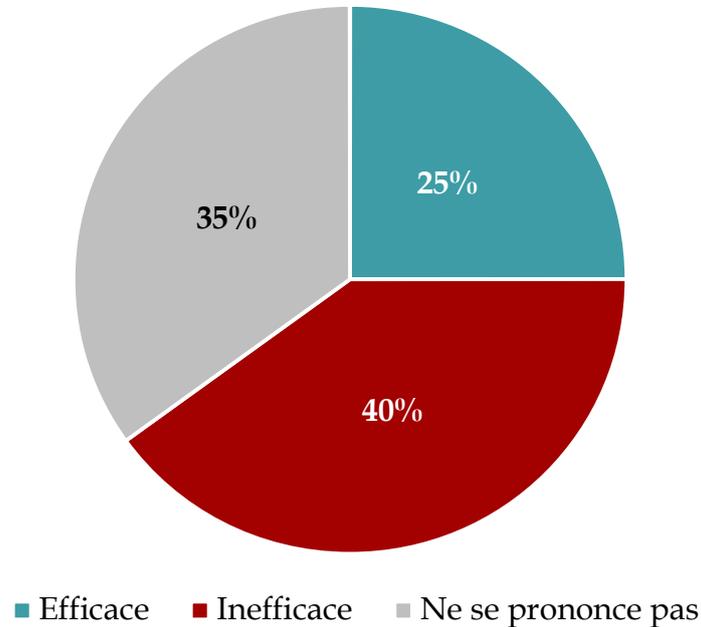
La coordination est majoritairement perçue comme efficace (60 %). Il est cependant à noter que seuls 8 % des répondants l'ont jugée très efficace. Un second bémol est lié à la perception des élus locaux dans les départements les plus touchés par le Covid-19, ces derniers étant plus mesurés quant à l'efficacité du réseau préfectoral (52 %).

Les rapports avec les ARS sont nettement plus complexes. En effet, l'inefficacité domine dans les réponses des élus locaux (40 % contre 25 %), dont plus d'un tiers des répondants ne se sont pas prononcés à ce sujet.

Le taux élevé de « sans réponse » peut témoigner soit d'une mauvaise identification sur le territoire, soit de l'absence complète d'interaction avec ces agences, ce qui, en toute hypothèse, interroge sur leur rôle. Dans les foyers épidémiques, si l'ARS semble mieux identifiée, son inefficacité est davantage soulignée par les élus locaux (45 %).

Dans les départements les plus touchés, le rôle des ARS est même qualifié par près de 12 % des répondants de « difficulté essentielle » de la gestion de la crise sanitaire.

Diriez-vous que la coordination avec l'agence régionale de santé dans votre département ou votre région a été...



Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

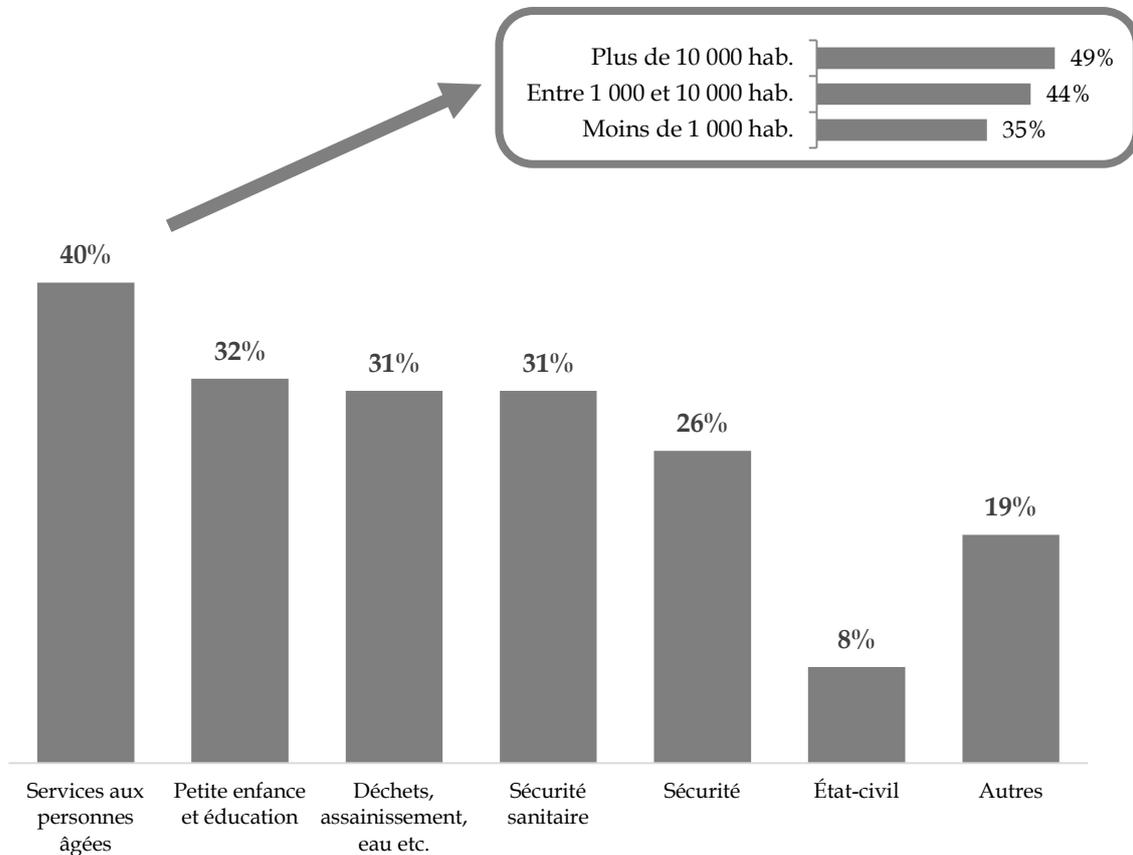
C. LES ÉLUS LOCAUX ONT AGI POUR MAINTENIR LES SERVICES PUBLICS ESSENTIELS, MAIS ÉGALEMENT POUR PALLIER LES DÉFAILLANCES DE L'ÉTAT, PARFOIS AU-DELÀ DE LEURS COMPÉTENCES HABITUELLES

1. La quasi-totalité des élus locaux ont rencontré des difficultés pour assurer le fonctionnement des services publics essentiels au niveau local

Le maintien de la continuité des services publics essentiels au niveau local a été source de difficultés pour 95 % des répondants.

Les services aux personnes âgées (40 %), la mise en place du service minimum d'accueil dans les crèches et les écoles (32 %), le ramassage des déchets et l'assainissement (31 %), la mise en œuvre des mesures de sécurité sanitaire (31 %) et le maintien de l'ordre et le respect des mesures de confinement par la police municipale (26 %) ont été les services les plus touchés sur l'ensemble du territoire.

Quels sont les services publics essentiels pour lesquels votre collectivité a rencontré le plus de difficultés ?
(plusieurs réponses possibles – total supérieur à 100%)



Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Plus grande est la commune, plus le poids des difficultés est important. Les élus de communes de moins de 1 000 habitants font état, en moyenne, de 1,7 difficulté, tandis que ceux issus de collectivités de plus de 10 000 habitants en ont rencontré 2,1 en moyenne.

Cette perception différente des difficultés peut être expliquée par la moindre voilure des services publics essentiels dans les territoires ruraux, sujet traité par la délégation dans ces travaux récents¹. En effet, mécaniquement, s'il y a moins de services locaux, il y a moins de difficultés locales. Dans les collectivités territoriales les plus peuplées, les services et les enjeux afférents sont plus nombreux.

¹ « Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités », Rapport d'information n° 251 (2019-2020) de MM. Bernard Delcros, Jean-François Husson, Franck Montaugé et Raymond Vall, déposé le 16 janvier 2020. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r19-251/r19-2511.pdf>

**Les services essentiels pour lesquels la collectivité
a rencontré le plus de difficulté**

(plusieurs réponses possibles – total supérieur à 100 %)

	Global	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 10 000 hab.	Plus de 10 000 hab.
Petite enfance et éducation	32%	28%	37%	36%
Services aux personnes âgées	40%	35%	44%	49%
Déchets, assainissement, eau, etc.	31%	26%	34%	38%
Sécurité (police municipale)	26%	24%	26%	30%
Sécurité sanitaire	31%	30%	32%	35%
Nombre de difficultés moyen	1,9	1,7	2,0	2,1

Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

Cependant, le poids des difficultés s'allège légèrement pour les élus locaux au-delà de 50 000 habitants, ce qui peut s'expliquer par l'absorption des enjeux organisationnels par des fonctionnaires territoriaux plus nombreux au soutien des élus.

Cette remarque s'applique tout particulièrement en matière de services aux personnes âgées, problème majeur pour près d'une collectivité territoriale sur deux de plus de 10 000 habitants.

Des différences territoriales apparaissent, par exemple pour les questions de sécurité, qui furent une difficulté prioritaire pour 36 % des collectivités franciliennes, soit dix points de pourcentage de plus que la moyenne nationale.

2. Grâce aux initiatives des élus locaux, les collectivités territoriales se sont substituées à l'État en matière d'équipements de protection et d'information de la population sur les mesures d'urgence

Le contexte exceptionnel de la crise sanitaire a conduit l'ensemble des collectivités territoriales à agir au-delà de leur champ habituel de compétences, en particulier dans deux domaines : l'acquisition directe d'équipements de protection individuels ou collectifs (62 %) et l'information de la population sur les dispositifs d'urgence annoncés par l'État (61 %).

Placés dans l'incertitude, les élus locaux ont choisi d'avoir une gestion active des carences rencontrées. Ces initiatives doivent être appréciées à l'aune des deux principales difficultés rencontrées dans les premiers moments de la crise sanitaire, à savoir le manque de visibilité sur les stocks nationaux et l'approvisionnement par l'État (36 %) et le manque de directives claires et cohérentes de la part de l'État sur les mesures d'état d'urgence sanitaire (17 %).

**Dans quel(s) domaine(s) votre collectivité a-t-elle été amenée à agir
hors de son champ habituel de compétence ?**

(plusieurs réponses possibles – total supérieur à 100 %)

	Global	Moins de 1 000 hab.	Entre 1 000 et 10 000 hab.	Plus de 10 000 hab.
Achats d'équipements de protection individuels ou collectifs	62%	53%	68%	78%
Renseignements sur les dispositifs annoncés par l'État	61%	60%	61%	61%
Mise à disposition de moyens et de locaux	26%	15%	34%	44%
Contribution de la police municipale au respect des mesures de confinement	20%	8%	27%	42%
Actions de soutien au système hospitalier	18%	9%	21%	39%
Aucune action menée en dehors du champ habituel de compétences	14%	19%	8%	7%

Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

En particulier, l'ampleur des initiatives prises par les élus locaux pour se fournir eux-mêmes en masques ne peut que traduire une certaine défiance vis-à-vis de la parole étatique. Ce qui n'est pas sans interroger sur l'égalité entre les territoires puisque le déterminant de l'action locale semble avoir été les moyens à disposition des collectivités, qui varient essentiellement en fonction de leur taille.

Les collectivités se sont littéralement substituées à l'État en matière de masques et d'équipements de protection. Ainsi, 78 % des collectivités de plus de 10 000 habitants ont indiqué avoir acheté des équipements de protection à leur initiative. Ce taux reste élevé (54 %) y compris dans les communes de moins de 1 000 habitants. Une césure entre les communes de plus de 10 000 habitants et celle de moins de 1 000 se dessine cependant plus nettement dans les autres domaines d'intervention renseignées, qu'il s'agisse de la mise à disposition de locaux (44 % contre 15 %), de la contribution de la police municipale au respect du confinement (42 % contre 8 %) ou de la mise en œuvre d'actions de soutien au système hospitalier (39 % contre 9 %).

L'unique champ d'action où les prises d'initiatives ne varient que très peu en fonction de la taille (61 % contre 60 %) est également le domaine où les actions requièrent le moins de moyens : le renseignement de la population sur les mesures d'urgence prises par l'État.

« L'État n'assure aucune équité entre les territoires : les grandes communes ont les moyens techniques et financiers de prendre des mesures. »

« L'impréparation de l'État impose à chaque territoire de tenter de trouver des solutions par ses propres moyens (achat de masques...). L'État n'est pas en mesure d'assurer une équité ou une égalité territoriale entre les grandes communes et les plus petites. »

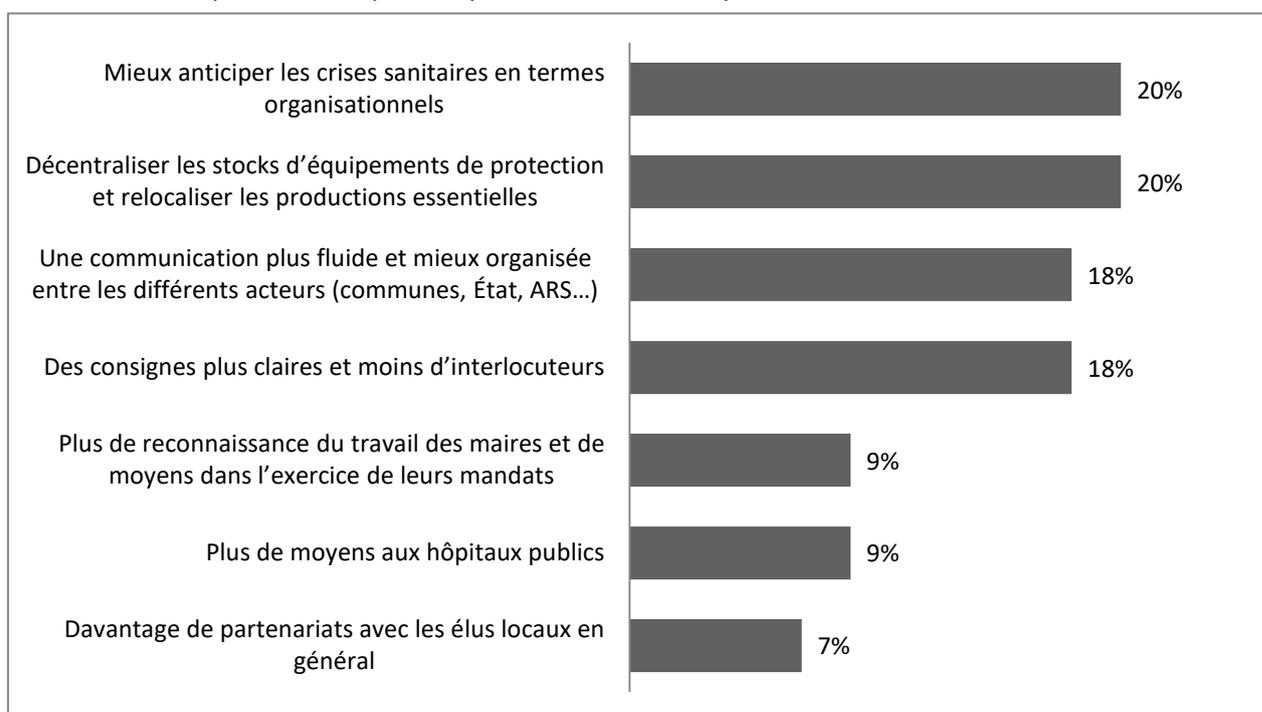
Maires de communes de moins de 1 000 habitants de la Meuse

III. LES ENSEIGNEMENTS : LES ÉLUS LOCAUX SOUHAITENT À L'AVENIR PLUS D'ANTICIPATION, UNE MEILLEURE COMMUNICATION DE L'ÉTAT ET DE NOUVEAUX MOYENS ACCORDÉS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La quasi-totalité des élus locaux (94 %) ont considéré que cette crise sanitaire imposait, *a minima*, d'améliorer la manière dont les crises sanitaires sont gérées par l'État et les collectivités territoriales.

Quels sont les principaux enseignements que vous souhaiteriez diffuser pour améliorer la gestion d'une telle crise par l'État et les collectivités territoriales ?

(plusieurs réponses possibles – total supérieur à 100 %)



Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

A. PRÈS DE 40 % DES ÉLUS LOCAUX PLAIDENT POUR UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES CRISES SANITAIRES PAR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les deux premières préconisations des élus locaux portent sur la nécessité, d'une part, d'anticiper et d'établir des protocoles (20 %) et, d'autre part, de favoriser une décentralisation des stocks de masques et autres équipements essentiels (20 %). La gestion des stocks de sécurité devrait selon eux être déléguée par l'État aux collectivités territoriales, principalement aux communes, même si les départements et les régions sont vus comme un niveau pertinent.

Les répondants évoquent la nécessité de pouvoir gérer eux-mêmes l'approvisionnement et la distribution au niveau local, ce qui traduit une volonté claire d'être en mesure d'apporter par leurs propres moyens une réponse immédiate en cas de crise sanitaire.

Les maires ont prouvé qu'ils étaient l'échelon le plus pertinent pour assurer la distribution des masques au grand public. Pour autant, la décentralisation de la gestion des stocks des équipements de protection essentiels a montré son inefficacité. Elle doit impérativement faire l'objet d'une doctrine claire de la part de l'État, compétent en matière de santé publique et de protection des populations, afin d'éviter des inégalités entre territoires, préjudiciables en premier lieu aux habitants. Au-delà de la définition d'un protocole de gestion des stocks, associant dès sa conception les collectivités territoriales, des moyens financiers doivent accompagner ce transfert de gestion afin que les coûts de fourniture mais également de stockage puissent être supportés. Un dispositif de suivi national doit enfin être prévu afin que l'État puisse connaître l'état des stocks globaux et, le cas échéant, corriger d'éventuelles disparités territoriales ou des carences.

Certains répondants vont plus loin et concluent qu'une gestion plus locale des matériels de première nécessité (masques, gels hydroalcooliques, respirateurs...) doit passer par une relocalisation de la production essentielle en France.

« Cette crise a révélé notre dépendance par rapport aux moyens de production de biens qui ont été délocalisés dans des pays étrangers (masques, médicaments, gels...) et à la disparition des industries de base en France. »

Maire d'une commune de moins de 1 000 habitants de la Creuse

La mise en place d'une organisation qui anticipe mieux les crises sanitaires est l'autre forte demande des élus locaux (20 %). Cette épidémie doit permettre à l'État et aux collectivités territoriales d'améliorer les protocoles sanitaires existants. Signe d'une information insuffisante des élus locaux, aucun répondant n'a évoqué les déclinaisons territoriales du plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale », élaboré par le ministère de la santé en 2011, alors que celui-ci prévoit « un partenariat indispensable avec les collectivités territoriales¹ ». La doctrine de protection des travailleurs face aux maladies hautement pathogènes à transmission respiratoire définie par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)² n'est pas non plus citée par les élus, alors que les collectivités territoriales sont concernées en tant qu'employeurs publics.

¹ Circulaire interministérielle DGS/BOP/DGSCGC n° 2012-420 du 17 décembre 2012 relative au plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » (NOR AFSP1242572C).

² Document n°241/SGDSN/PSE/PSN du 16 mai 2013.

Sans attendre de réforme nationale, les élus locaux entendent appliquer à eux-mêmes cette nécessaire refonte des dispositifs de planification sanitaire, en premier lieu par l'intégration du risque de pandémie dans leurs plans communaux de sauvegarde. Certains répondants plaident à cet égard pour qu'un tel document soit réalisé au niveau intercommunal, voire départemental.

Une réflexion d'ensemble doit être engagée sur l'articulation entre les différents niveaux de planification, afin de répondre aux attentes exprimées par les répondants : une anticipation renforcée, des canaux de communication plus fluides, des interlocuteurs bien identifiés, des rôles mieux définis pour chacun. L'élaboration de ces plans se doit en toute hypothèse d'être réalisée au plus près des réalités locales, tout en capitalisant sur le dispositif d'Organisation de la réponse de sécurité civile (ORSEC). La valorisation des retours d'expérience de la crise du Covid-19 est l'occasion de nourrir une véritable logique ascendante, en vue de renforcer la résilience des collectivités territoriales.

B. PLUS D'UN TIERS DES RECOMMANDATIONS PORTENT SUR LES RELATIONS AVEC L'ÉTAT EN PÉRIODE DE CRISE SANITAIRE, AVEC DES CONSIGNES PLUS CLAIRES ET DE MEILLEURS CANAUX DE COMMUNICATION

Le constat du manque de clarté et de cohérence dans la relation entre les différents services de l'État et les collectivités territoriales se traduit par des propositions de la part des élus locaux (17 %). Ils appellent à une réduction du nombre d'interlocuteurs et à une clarification du rôle de chaque acteur, le préfet étant souvent cité comme devant demeurer le point d'entrée unique des maires.

Une simplification des informations qui leur sont destinées est également attendue, afin qu'elles soient plus faciles à interpréter et à mettre en œuvre sur leur territoire. Ce travail de clarté doit permettre de tarir le flot des informations contradictoires et changeantes, qui parasite la gestion quotidienne de la crise sanitaire. En particulier, certains élus locaux souhaitent que les mesures sanitaires soient plus réalistes et adaptées à la réalité des moyens de chaque territoire, en particulier dans les petites communes.

A minima, cette crise sanitaire doit conduire à une amélioration de la communication entre les collectivités territoriales et les différents acteurs de l'État (18 %), avec plus de transparence, de rapidité et d'organisation dans les transmissions d'informations. Les élus locaux sont demandeurs de contacts plus directs et plus systématiques, afin de ne pas être placés devant le fait accompli face à une communication gouvernementale par les médias.

« L'information des maires doit être améliorée dans tous les domaines touchant l'État : décisions du préfet, nombre de cas de Covid-19 par commune, contrôles réalisés par la police nationale sur le respect du confinement... Fort heureusement, les fonctionnaires territoriaux ont été dévoués pendant cette crise et la collaboration avec le département et la région a été particulièrement efficace. »

Maire d'une commune de moins de 50 000 habitants d'Ile-de-France

C. L'ANTICIPATION ET LA COMMUNICATION DOIVENT ALLER DE PAIR AVEC DES MESURES DE FOND, À COMMENCER PAR DE NOUVEAUX MOYENS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À L'HÔPITAL PUBLIC

Plus d'un tiers des recommandations (36 %) dépassent la simple gestion de crise sanitaire et ont une dimension structurelle, signe que pour certains élus locaux la pandémie a servi de révélateurs à un certain nombre de défaillances déjà présentes en temps normal. Une partie des élus locaux (9 %) attendent ainsi davantage de moyens aux hôpitaux publics, confrontés à la baisse de leurs budgets et aux manques de personnel et de matériels, mais également à la faible rémunération du personnel soignant.

Les élus locaux souhaitent explicitement une plus grande reconnaissance (9 %), ce qui passe par une amélioration des conditions matérielles d'exercice des mandats ; comme l'avait déjà souligné la délégation dans son dernier rapport en la matière¹. Beaucoup cumulent leurs fonctions avec une activité professionnelle et cette période de crise sanitaire a requis une plus forte mobilisation, difficilement compatible dans certains cas avec le télétravail.

Les recommandations ne portent que très peu sur l'architecture organisationnelle, seuls 5 % des répondants souhaitant explicitement davantage de décentralisation et de libertés locales. En revanche, les élus locaux espèrent que cette crise permettra de développer une véritable logique partenariale (9 %), en associant des élus locaux aux processus de décision, par exemple *via* des consultations, et en permettant aux maires de faire remonter plus facilement les informations de leur territoire.

¹ « Faciliter l'exercice des mandats locaux », Rapport d'information n° 642 (2017-2018).

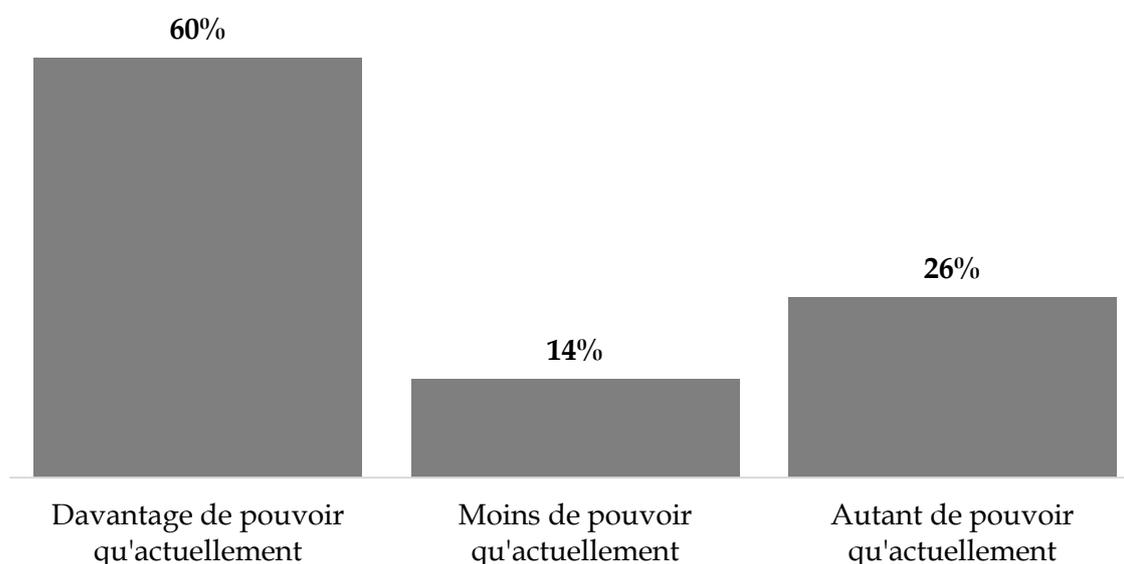
CONCLUSION GÉNÉRALE

À travers cette consultation, les élus locaux ont porté la mémoire de la période de confinement, de ses incertitudes et de ses difficultés, mais également de ses enseignements.

La crise sanitaire a contraint les différents acteurs à questionner leurs logiques habituelles et à en pointer les limites, que l'étroitesse des relations induite par la gestion de l'urgence a permis de corriger rapidement. La promotion de la prise d'initiatives au niveau local, l'émergence de nouvelles coopérations entre collectivités territoriales ou encore la force motrice du binôme maire-préfet forment un héritage qui ne s'aurait qu'inspirer les réflexions futures en matière de décentralisation.

Ces recommandations peuvent compter sur le soutien des Français, interrogés par la délégation dans une récente étude d'opinion¹. En particulier, l'organisation territoriale est jugée par près de deux tiers comme « pas claire », à l'exception, notable, de la commune, dont le rôle est bien identifié par une nette majorité des Français (61 %). Ces aspirations collent aux témoignages recueillis au cours de cette consultation. Ils souhaitent d'ailleurs confier davantage de pouvoir à leurs communes.

À l'avenir, Souhaitez-vous que votre commune ait :



Source : Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

¹ Cette enquête d'opinion a été réalisée dans le cadre du groupe de travail lancé par le Président du Sénat pour préparer un nouvel acte de la décentralisation.

Le communiqué de presse et les résultats de cette étude d'opinion sont accessibles à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/presse/cp20200603.html>

**COMMUNICATION DE M. ÉRIC KERROUCHE RELATIVE À
LA CONSULTATION SUR LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES
PAR LES ÉLUS DANS LA GESTION DE L'ÉPIDÉMIE DE
COVID-19, AU COURS DE LA RÉUNION PLÉNIÈRE DE LA
DÉLÉGATION, LE JEUDI 4 JUIN 2020**

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je me tourne à présent vers Éric Kerrouche. Je rappelle à nos collègues que la délégation avait lancé *via* la plateforme du Sénat une consultation par internet des élus locaux face à la crise du Covid-19, entre le 9 avril et le 4 mai, soit avant le déconfinement. Nous avons eu 1 762 réponses, ce qui est un bon échantillon compte tenu de la période, principalement de maires. Au-delà des constats locaux, les avis sont mitigés, assez divers sur la qualité de l'accompagnement des collectivités territoriales par l'État dans cette gestion de crise, ce qui d'ailleurs ressort des auditions que nous avons menées jusqu'alors. Des différences d'un territoire à l'autre ont en particulier été relevées. Je laisse la parole à Éric Kerrouche, que je remercie d'avoir accepté de faire cette présentation avec les compétences qui sont les siennes et que nous connaissons.

M. Éric Kerrouche. – Merci, Monsieur le président. L'avantage est que le ministre de l'Intérieur est parti, ce qui est une bonne chose au regard de ma présentation car il y a un contraste assez fort entre le discours qu'il a tenu et la manière dont l'action de l'État a été perçue par les élus locaux sur le terrain.

En termes de contexte, le Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) a réalisé une enquête depuis le début de la pandémie qui retrace la confiance institutionnelle des Français, auprès d'un panel de 2 200 Français interrogés chaque semaine. Tout en haut, il y a la confiance des maires et en bas celles du Gouvernement et du Président de la République. La cote de confiance ne s'est jamais démentie pendant la période et rassemble trois Français sur quatre (74%). Dans le même temps, une décline de la confiance accordée au gouvernement et au Président de la République est constatée, déjà faible au départ mais qui passe d'un Français sur deux à un Français sur trois.

Cette enquête fait donc état d'une confiance localisée, très forte dans les maires qui, dans la période, deviennent une balise. La confiance dans l'absolu est très forte, encore plus élevée dans les communes de moins de 2 000 habitants, du fait d'un véritable rapport de proximité du maire. La confiance croît également avec l'âge, même si celle-ci est déjà très élevée chez les moins de 35 ans (68%).

La consultation a mobilisé un public de près de 1 800 personnes, formé à 81% de maires, dont la moitié sont élus dans une commune de moins de 1 000 habitants.

L'élément le plus important qui ressort de cette enquête est la gestion du manque.

Les élus dans leurs réponses ont souvent souligné d'abord le manque de matériels de protection et de tests de dépistage, ce qui ressort très clairement (36% des réponses), le manque de directive claire et cohérente de la part de l'État et son incapacité à assumer son rôle de centralité (17%), puis les questions soulevées par les décisions prises concernant la réouverture des écoles (7%). Un vrai sentiment d'abandon s'est dessiné pour certains élus locaux et qui ressort également nettement dans les verbatim.

Concernant l'association de la commune à mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire, en termes globaux, 48% des communes estiment avoir été bien associées et 40% mal associées. Néanmoins, dans le détail, le sentiment d'association est plus important dans les petites communes (52%) que dans les grandes communes (45%), signe d'une situation inégalitaire. Au niveau de l'accompagnement, 45% des communes considèrent avoir eu un mauvais accompagnement et 38% un bon accompagnement. La première cause du mauvais accompagnement est l'absence d'interlocuteur disponible (27%), mais aussi parce qu'il y avait trop d'interlocuteurs (18%), ce qui a été vu comme source de difficultés. Se distingue la difficulté à identifier parfois le bon interlocuteur et cette difficulté varie selon les territoires, puisque, par exemple, les élus franciliens ont eu le sentiment d'être moins bien associés. Sur ce point, il y a un élément déconcertant : si certains n'ont pas eu d'interlocuteur du tout, d'autres en ont eu plusieurs et cette pluralité a été dans certains cas bien considérée, dans d'autres vue comme un handicap.

La coordination avec les services de l'État qui relève du réseau préfectoral a été perçue comme efficace par 60% des répondants, mais avec un bémol car seuls 8% l'ont jugée très efficace. En revanche, pour les ARS, l'inefficacité domine mais, surtout, 35% des répondants n'arrivent pas à se prononcer : soit cette institution n'est pas comprise, soit elle n'est pas identifiée au niveau local, soit elle n'est pas considérée comme efficace, ce qui pose en toute hypothèse de réelles questions organisationnelles.

Il y a eu des difficultés pour assurer la continuité des services publics locaux selon les élus locaux, avec cinq grandes difficultés : les services aux personnes âgées, la petite enfance et l'éducation, les déchets, la sécurité sanitaire et la sécurité tout court. Encore une fois, en fonction de la taille de la collectivité, les difficultés ont été plus importantes dans les communes les plus grandes, notamment pour les services aux personnes âgées. De manière générale, les collectivités les plus peuplées ont souligné davantage de difficultés, notamment sur la question de la sécurité tout court.

Face à ces difficultés, le palliatif a été les initiatives locales. J'ai entendu les propos du ministre de l'Intérieur ; pour autant les communes sont massivement intervenues pour l'achat des équipements de protection individuels et collectifs, ce qui est vrai pour les masques, les gels ou les surblouses.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Le ministre a forcé le trait en insistant sur les cas de communes qui avaient beaucoup dit et peu fait. En tant qu' élu du Grand Est, je peux dire que certes il y a eu des couacs, mais dans l'ensemble, notamment les grandes collectivités et ces dernières en lien avec les petites, ont beaucoup fait.

M. Éric Kerrouche. – Exactement. Il y a eu, par rapport au sentiment d'abandon, la première nécessité absolue de prendre des initiatives en raison d'une défiance vis-à-vis de la parole de l'État. En termes d'initiatives locales, le deuxième élément révélateur est que les communes ont dû donner des renseignements à la population sur les mesures annoncées par l'État. Ces deux éléments sont le signe d'une désorganisation locale. Face à elle, les communes les plus importantes, car elles en avaient les moyens, ont mis à disposition des locaux, des équipements et se sont placées au soutien de l'activité locale.

Demain, si cette situation se devait se représenter, les élus voudraient disposer de directives claires et de réactions cohérentes de la part de l'État, ce qui signifie en creux qu'au cours de cette crise elles n'ont pas été considérées comme claires et cohérentes. Les collectivités territoriales voudraient davantage de stockage de matériels de protection, mais aussi ne plus se sentir abandonnées par l'État. De façon synthétique, les élus locaux regrettent la défaillance organisationnelle, en l'absence de message clair, et la défaillance matérielle, en l'absence d'approvisionnement de dispositifs de protection. Les élus locaux souhaitent plus de concertation, ce qui ne peut passer que par une meilleure prise en compte des territoires, et de nouveaux moyens accordés aux collectivités.

Les attentes des élus locaux s'orientent vers plus de protocoles sanitaires, plus de stocks de sécurité et plus de clarté, mais aussi l'amélioration de la communication de l'État. À l'aune de ce qu'ils ont vécu, ils attendent de l'anticipation, appellent à plus de clarté et veulent des mesures structurelles. Ces attentes sont complètement en phase avec celles des Français, au regard de l'enquête d'opinion menée récemment par le Sénat : 60% des Français souhaitent que leur commune ait davantage de pouvoir à l'avenir. D'une certaine façon, la parole des élus locaux reflète les attentes de la population.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Un triple remerciement à Éric Kerrouche : patient mais néanmoins placide jusqu'au bout de cette synthèse remarquable, claire et intéressante, en un temps exagérément limité.

Cette présentation va faire l'objet d'un rapport d'information, en ce qu'elle s'inscrit complètement dans les travaux conduits par l'ensemble des groupes politiques autour du président du Sénat sur les enseignements à tirer de cette période. Le ministre de l'Intérieur, que nous venons d'auditionner, traduit au fond l'état d'esprit d'aujourd'hui, alors que le résultat de notre consultation traduit le vécu des élus, notamment au début, lorsque tout était compliqué et la situation s'est améliorée petit à petit. D'où l'intérêt du rappel fait par cette communication.

M. Marc Daunis. – Je félicite notre collègue Éric Kerrouche pour cette présentation.

M. Charles Guené. – Vous avez conclu par l'essentiel, Monsieur le président. Il y a deux moments un peu différents, la posture du ministre est celle d'aujourd'hui, alors qu'avec notre consultation nous sommes mis face au vécu de nos collègues, qui n'a pas été aussi rose que certains le disent aujourd'hui, à la fin de cette période, si tant est que nous en soyons à la fin.

M. Jean-Marie Bockel. – Je vous propose d'autoriser la publication du rapport.

La publication du rapport est autorisée.

ANNEXE 1 :
PRÉSENTATION DE M. ÉRIC KERROUCHE DES RÉSULTATS
DE LA CONSULTATION « LES MAIRES ET LA PANDÉMIE »



Les maires et la pandémie

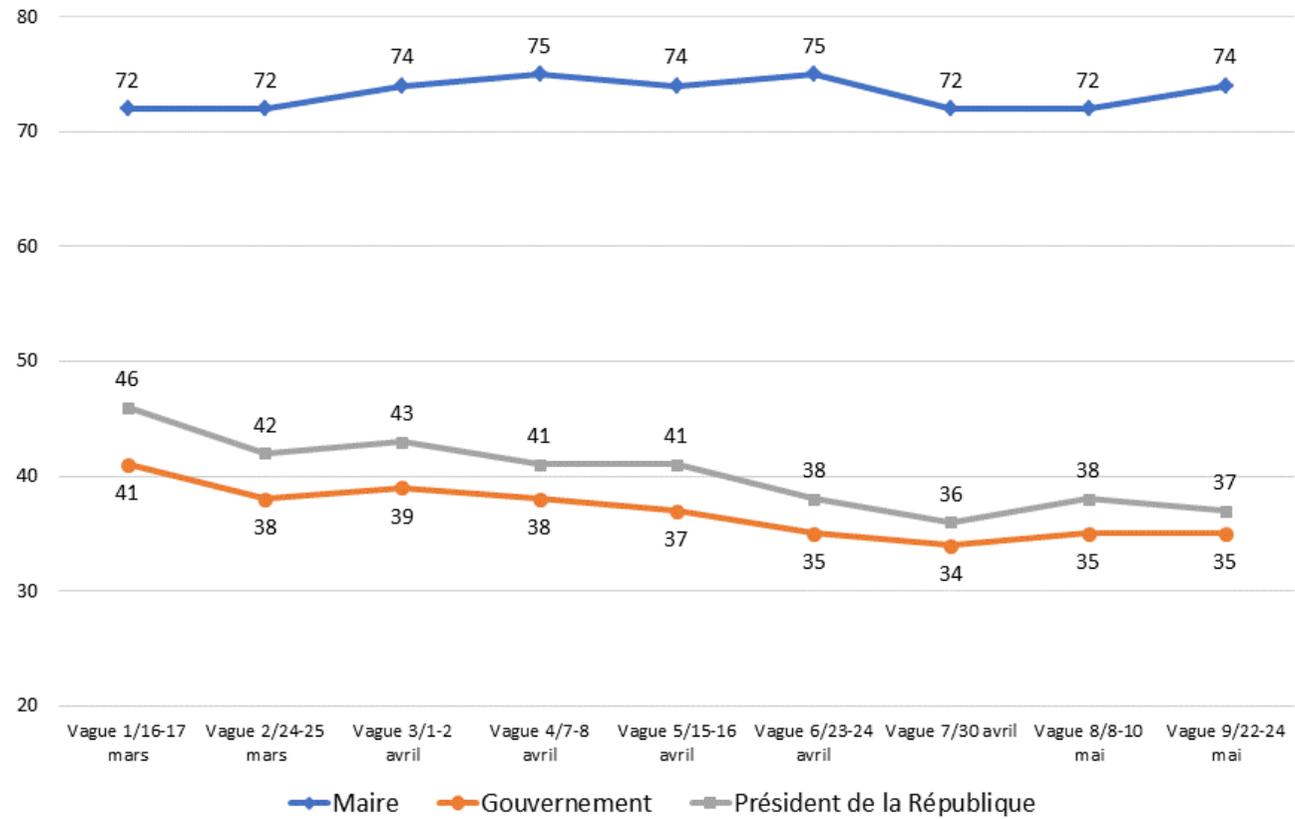
Éric Kerrouche

Délégation aux collectivités territoriales du Sénat

1) Le contexte :

La confiance des Français pendant la pandémie

La confiance institutionnelle des Français (%)



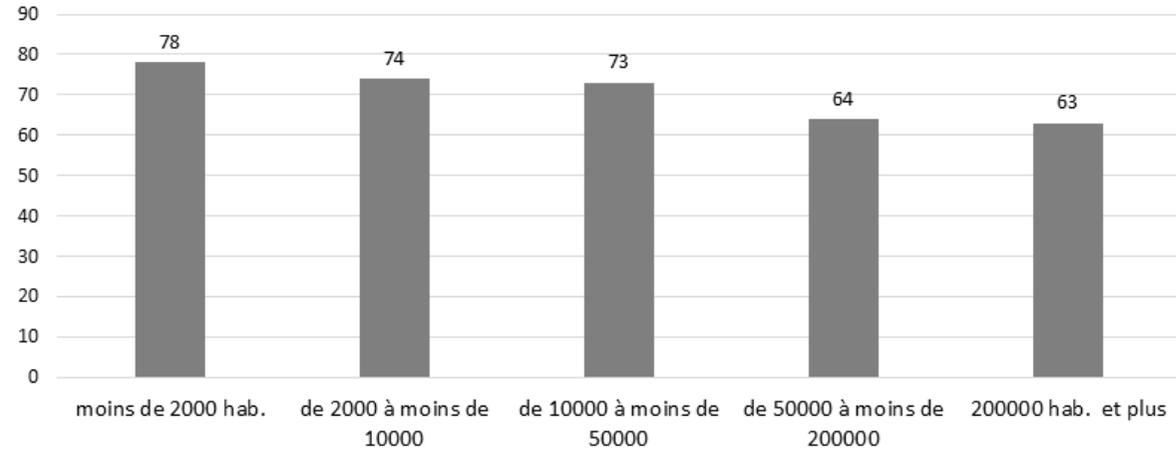
Une confiance localisée

- La cote de confiance des maires ne s'est jamais démentie depuis le début de la pandémie
- Elle s'affiche à des niveaux élevés rassemblant jusqu'à trois répondants sur quatre
- Au contraire, la confiance vis-à-vis du Gouvernement et du Président de la République, qui partait déjà d'un niveau bas (41 et 46 %), n'a cessé de s'étioler tout au long de la crise
- Pour la dernière vague disponible, la confiance vis-à-vis du Gouvernement et du Président rassemble un peu plus du tiers des répondants (35 et 37 % respectivement)

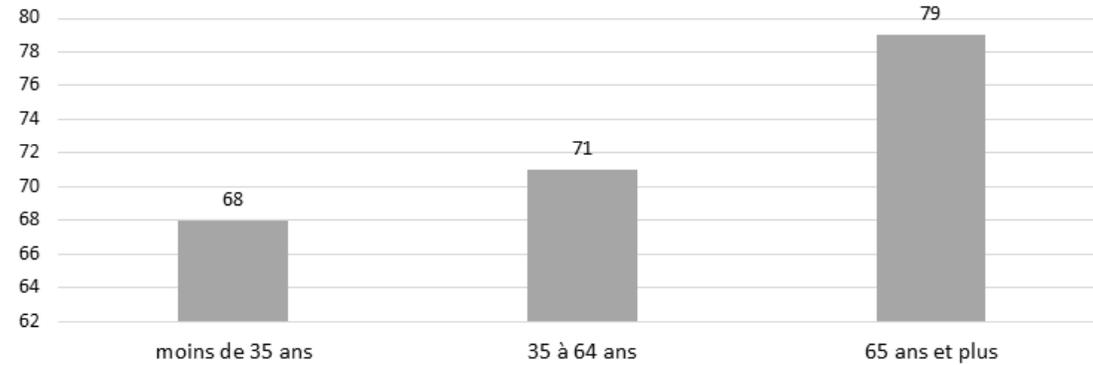
L'impact
de la proximité
et de l'âge (%)

CEVIPOF enquête Attitudes on COVID 19 - vague 8

Confiance dans le maire selon la taille de la commune



Confiance dans le maire selon l'âge

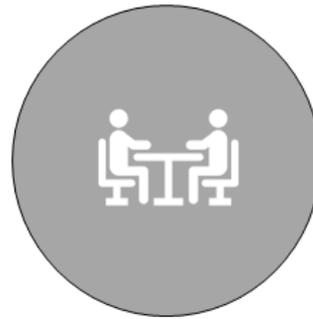


2) La consultation auprès des élus locaux : Les constats

2.1) Les répondants à l'enquête du Sénat



**1 762 élus ont répondu
au questionnaire**

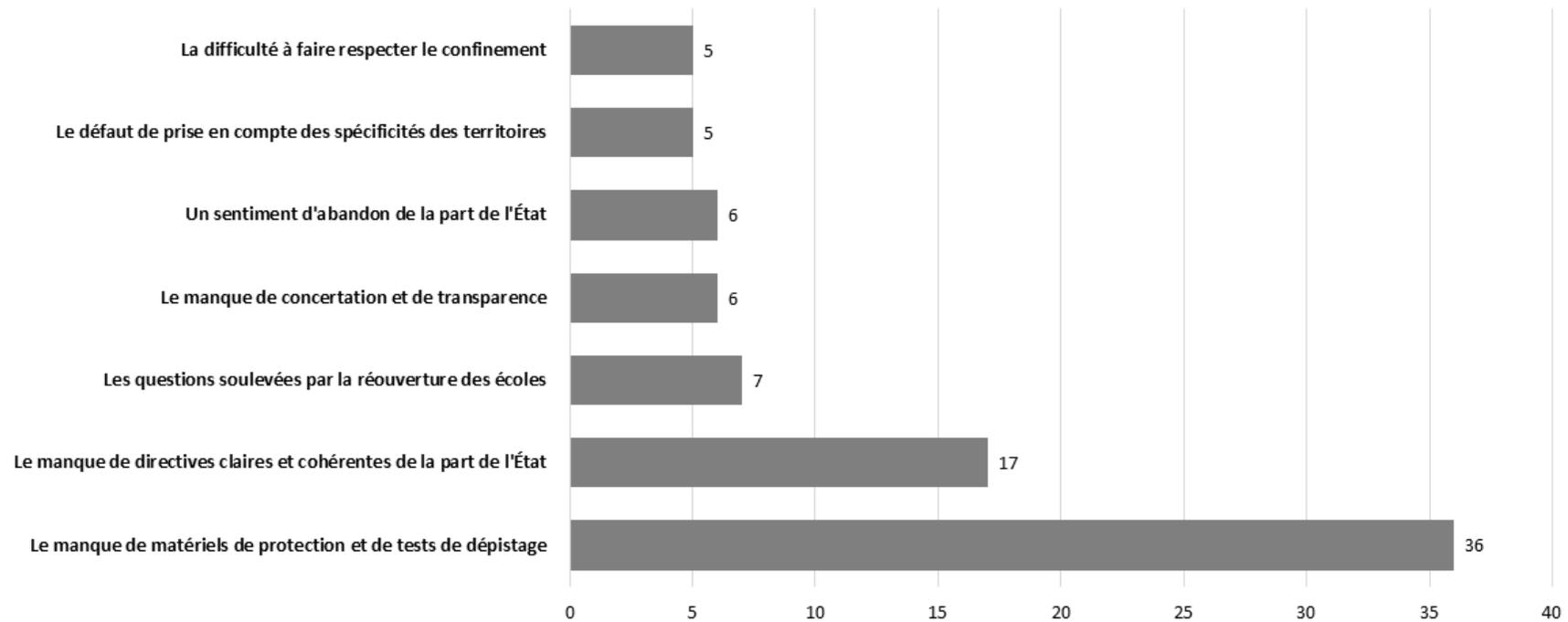


**Avant tout des maires (81 %)
et des adjoints (13 %)**



**La moitié des maires ayant répondu sont élus
de communes de moins de 1 000 habitants
(les communes de cette strate représentant
72 % des communes)**

2.2) Une gestion du manque

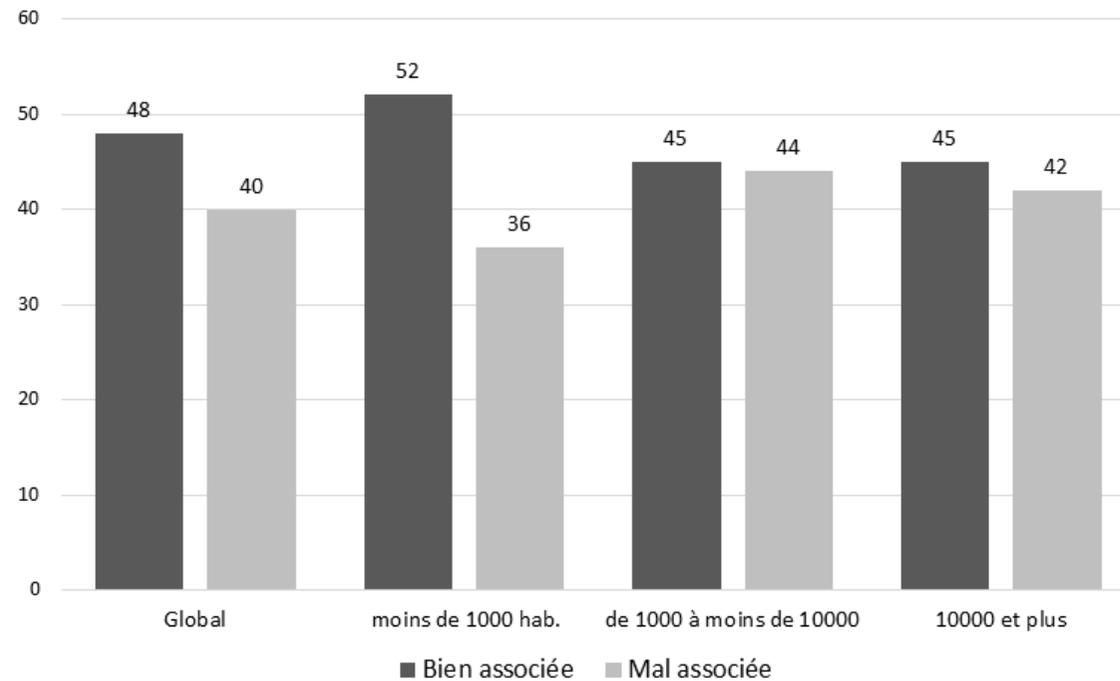


- Le manque de matériel de protection domine très largement, certains témoignages exprimant un réel désarroi sur le sujet
 - Le manque de directives claires de la part de l'État est le deuxième item qui se dégage, il a par exemple été visible s'agissant de la réouverture des écoles
- => Pour certains élus, un réel sentiment d'abandon s'est dessiné



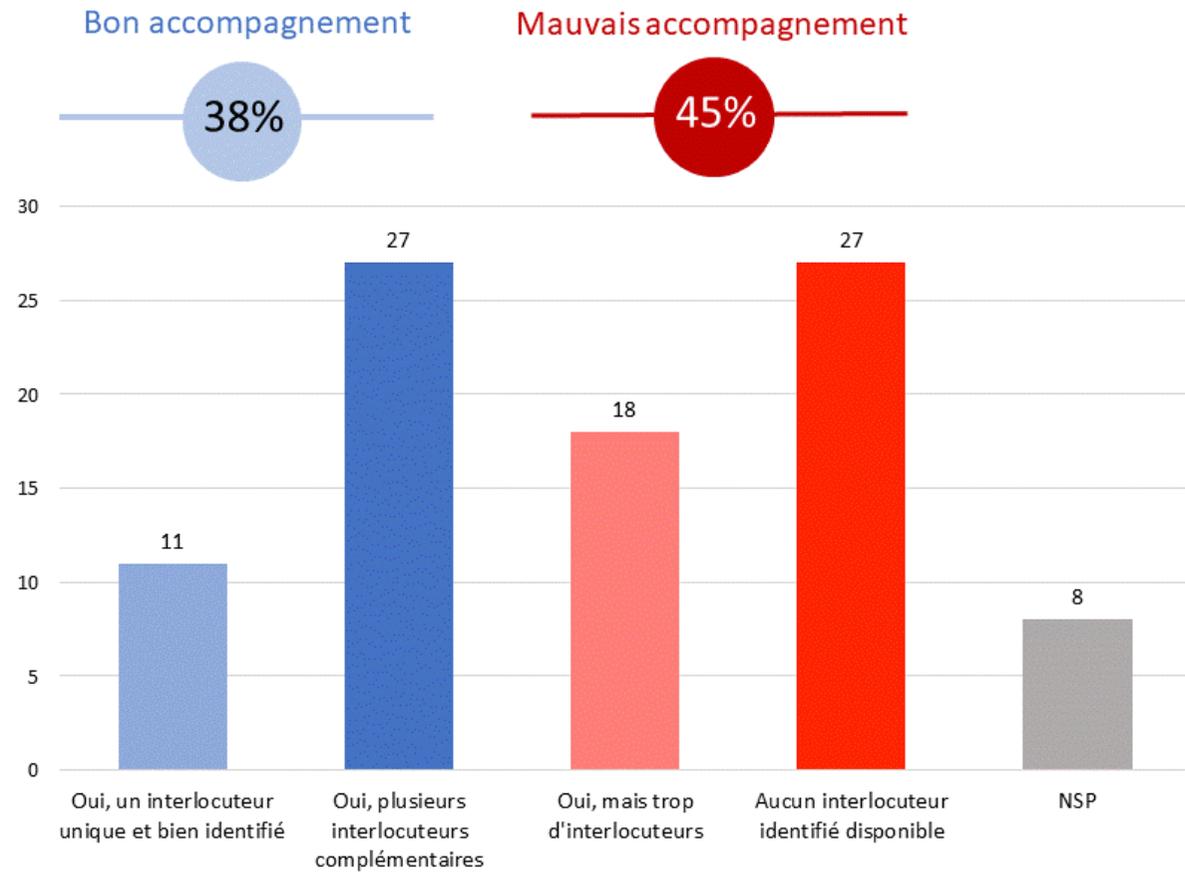
2.3) Un inégal sentiment d'association

Association de la collectivité à la mise en œuvre de l'EUS (%)



Source Enquête OpinionWay Sénat

Identification interlocuteurs pour être accompagné dans l'EUS (%)

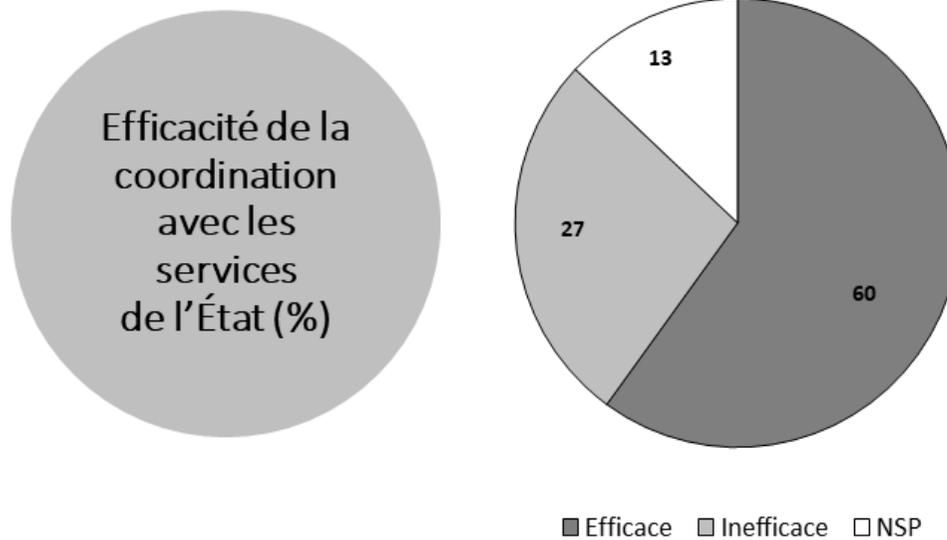


Source Enquête OpinionWay Sénat

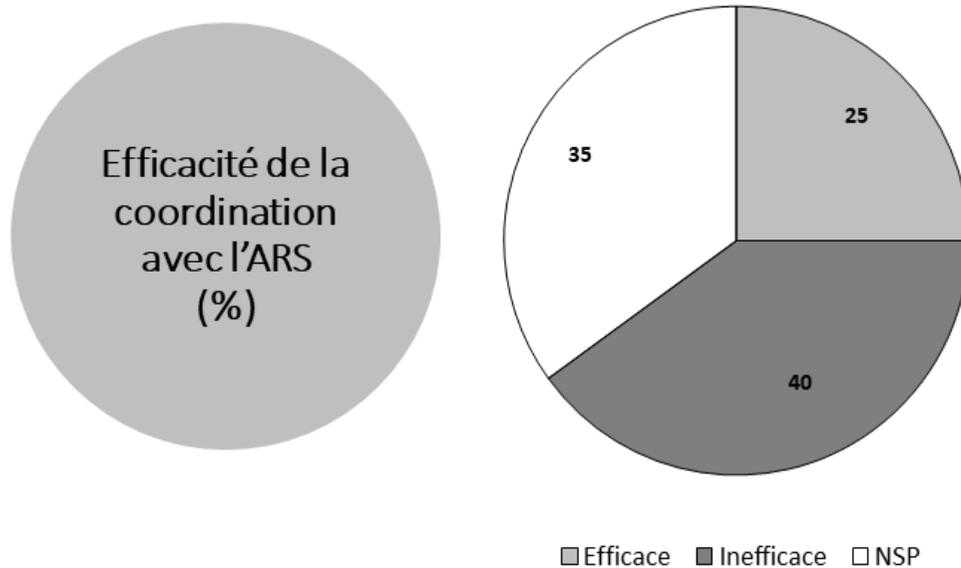
- Selon près de la moitié des répondants (48%), leur collectivité a été bien associée à la mise en œuvre de l'EUS
- Ce sentiment varie selon la taille de la collectivité considérée : les élus des communes de moins de 1 000 habitants disant avoir été moins associés que leurs homologues de celles de plus de 10 000 habitants
- Géographiquement, les élus franciliens ont également eu le sentiment d'une moins bonne association
- L'accompagnement a été fortement différencié. Certains n'ont pas eu d'interlocuteur pour les accompagner dans l'application locale de l'EUS (27%), d'autres en ont eu plusieurs en même temps (45%)



2.4) Une coordination en demi-teinte



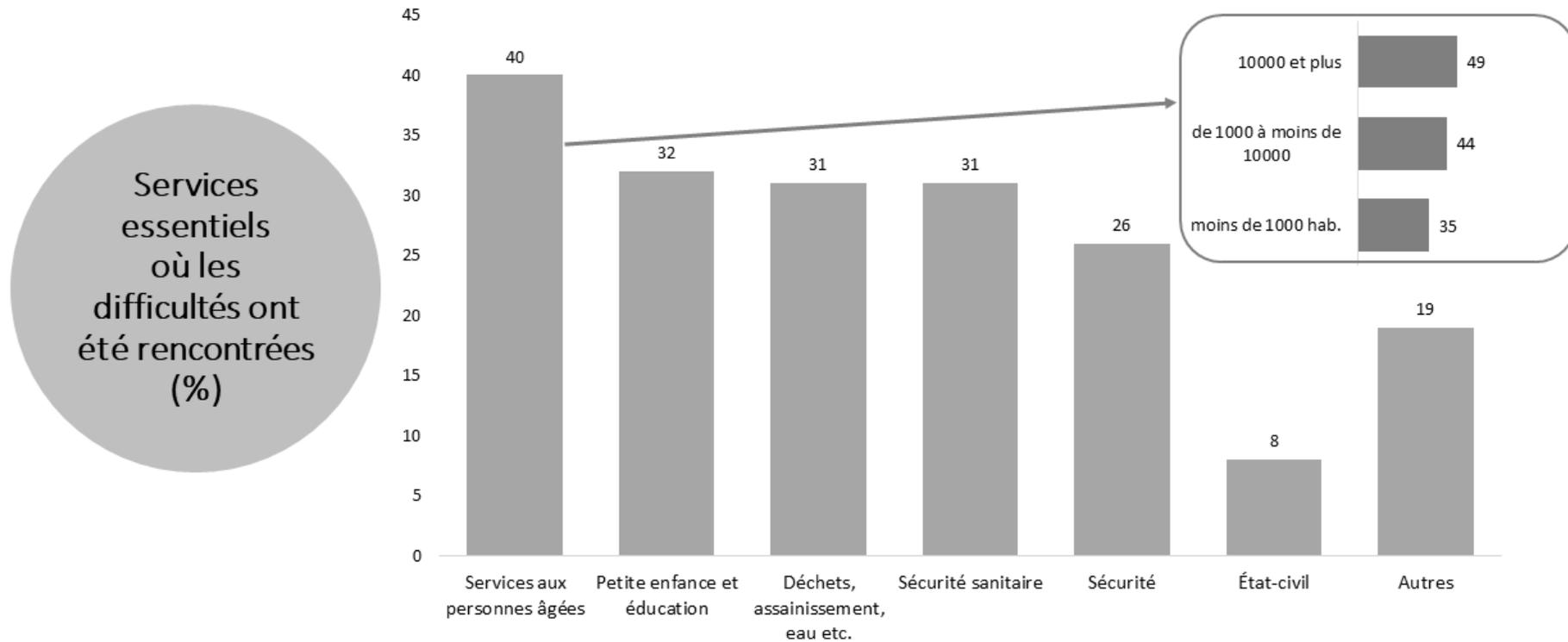
- La coordination avec les services de l'État relevant du réseau préfectoral a été efficace MAIS seulement 8 % jugent qu'elle a été très efficace



- La coordination avec l'ARS est bien plus problématique
- Le taux de NSP montre que cette structure n'est pas identifiée
- Même quand ils la connaissent, les élus sont plus critiques à son endroit

Source Enquête OpinionWay Sénat

2.5) Une difficulté dans les missions



Source Enquête OpinionWay Sénat

- La difficulté à assurer la continuité des services essentiels sur le territoire a été réelle. Ont particulièrement été touchés les services aux personnes âgées (40%), ceux de la petite enfance et de l'éducation (32%), des déchets et de l'assainissement (31%), de la sécurité sanitaire (31%) et de la sécurité (26%)
- Plus la taille démographique est importante, plus la concentration de services croît et plus le nombre de difficultés est élevé
- Cette remarque s'applique particulièrement au secteur des personnes âgées, problème majeur pour 1 commune sur 2 de plus de 10 000 habitants
- Les problèmes de sécurité ont été plus marqués dans les communes de plus de 10 000 habitants (35%) que dans celles de moins de 1 000 habitants (24 %)



2.6) Un palliatif: les initiatives locales

Domaines où
la collectivité
a agi hors de
son champ
de compétence
(%)

	Global	moins de 1 000 hab.	de 1 000 à moins de 10 000 hab.	10 000 hab. et plus
Achats d'équipements de protection individuels ou collectifs	62	53	68	78
Renseignements de la population sur les dispositifs annoncés par l'État	61	60	61	61
Mise à disposition de moyens/locaux	26	15	34	44
Contribution de la police municipale au respect des consignes de confinement	20	8	27	42
Actions de soutien au système hospitalier	18	9	21	39
Pas d'action hors du champ habituel de compétence	14	19	8	7

Source Enquête OpinionWay Sénat

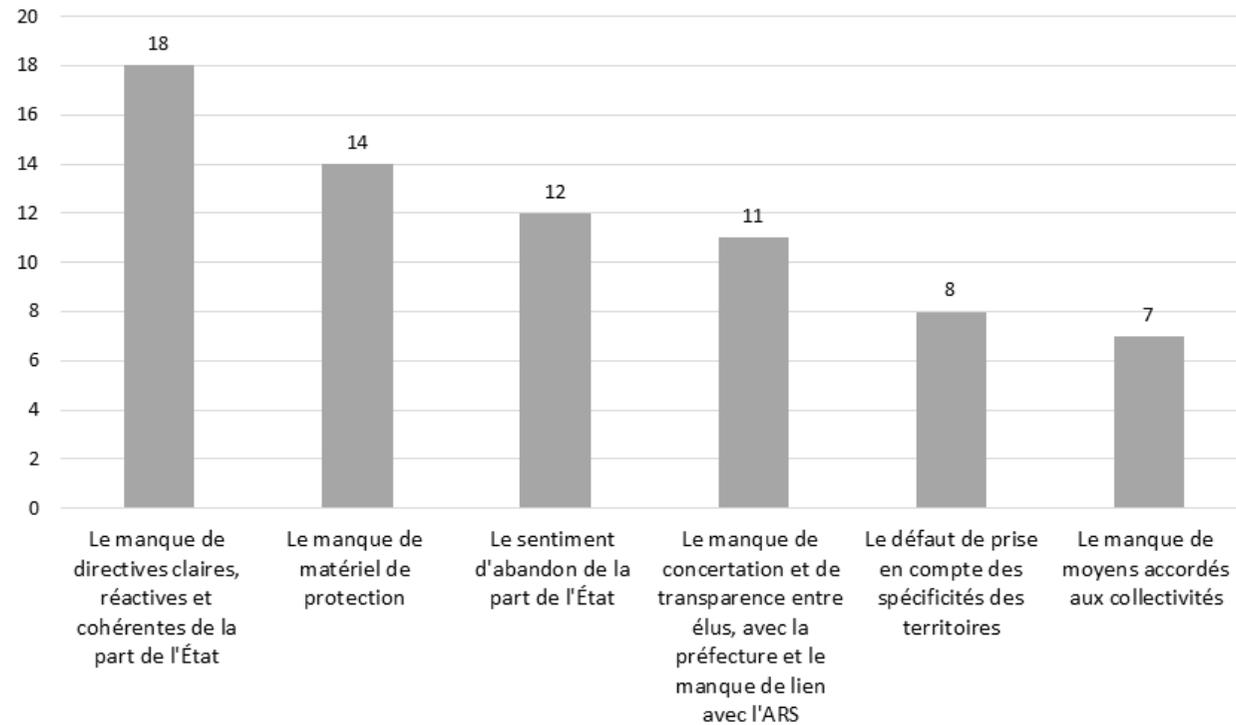
- Les communes ont pris de multiples initiatives
- Elles se sont substituées à l'État en matière de masques et d'équipement de protection, traduisant une véritable défiance vis-à-vis de la parole étatique en la matière
- Les communes ont également renseigné la population sur les dispositifs d'urgence annoncés par... l'État
- Eu égard aux moyens et équipements dont elles disposent, les communes de plus de 10 000 habitants ont été particulièrement actives (achats de masques, mises à disposition de moyens/de locaux, utilisation de la police municipale dans le cadre du confinement ou encore soutien au système hospitalier)



3) La consultation auprès des élus locaux :
Demain ?

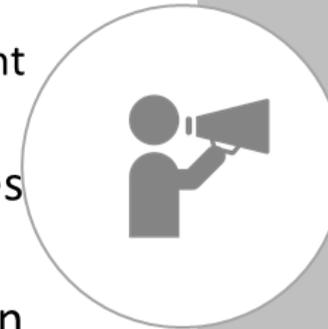
3.1) Les difficultés

Difficultés
dans le soutien
de l'État (%)



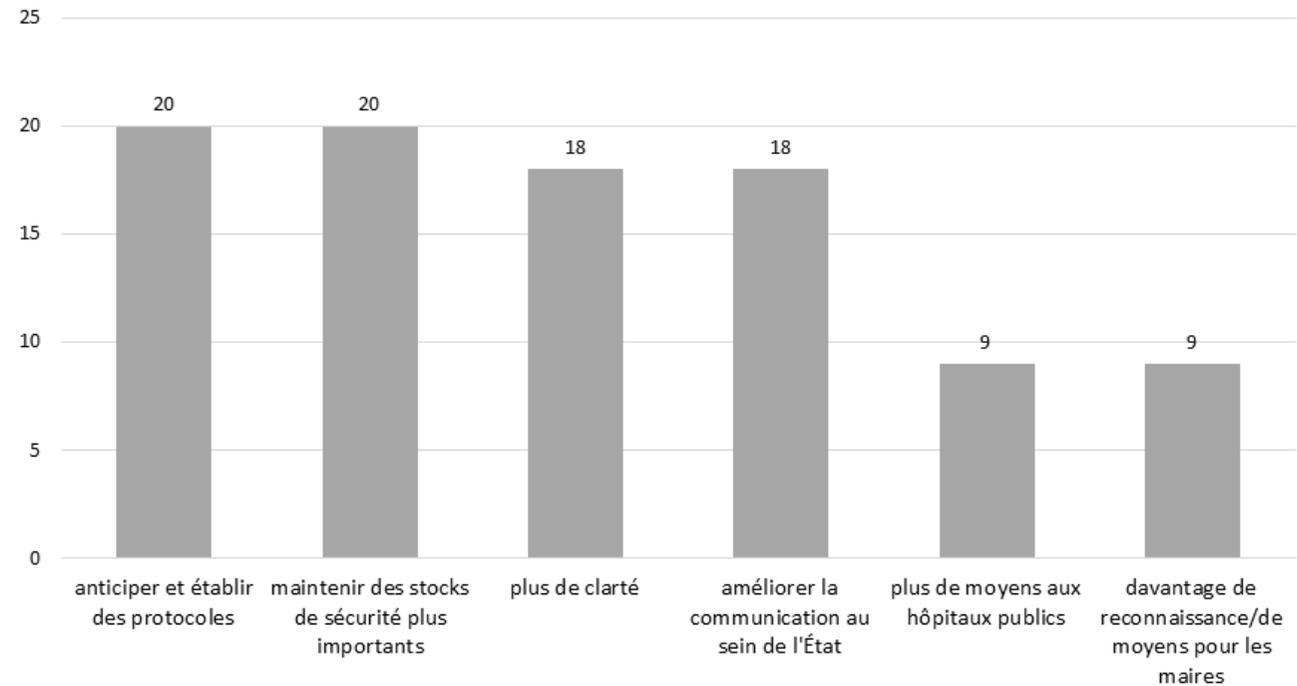
Source Enquête OpinionWay Sénat

- Les élus regrettent globalement les défaillances de l'État :
 - du point de vue organisationnel, en raison de l'absence d'un message clair
 - matériel, en raison de la difficulté d'approvisionnement en moyens de protection et de dépistage
- Ils attendent une réelle concertation avec les services de l'État local
- Ceci ne peut passer que par une meilleure prise en compte des territoires et de nouveaux moyens accordés aux collectivités



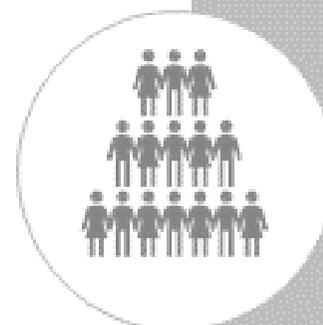
3.2) Les attentes

Difficultés
dans le soutien
de l'État (%)



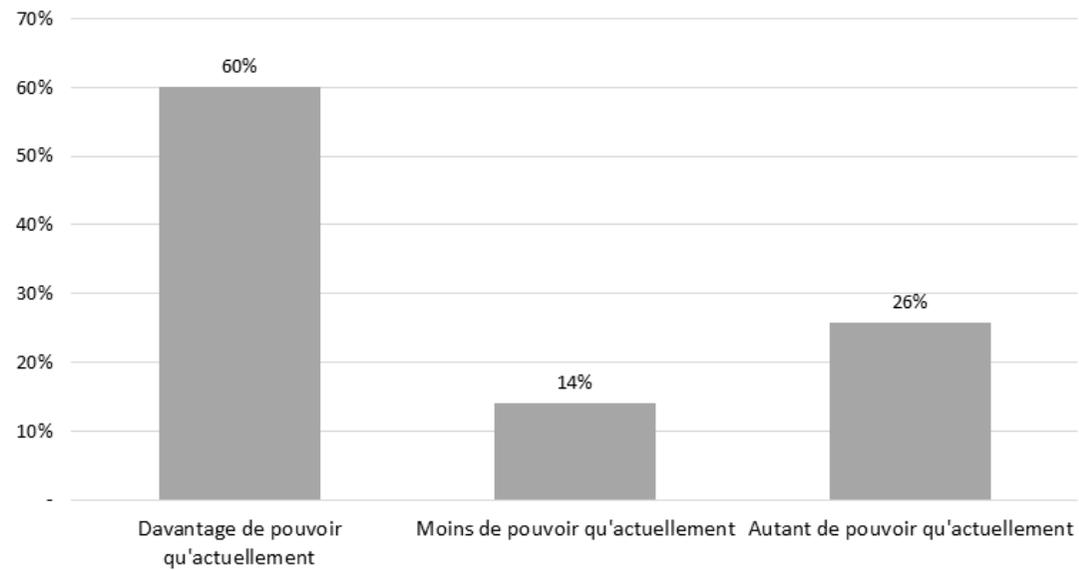
Source Enquête OpinionWay Sénat

- À l'aune de ce qu'ils ont vécu, les élus souhaitent plus d'anticipation tant du point de vue des protocoles que s'agissant du matériel qui doit être stocké en prévision d'une éventuelle crise
- Ils appellent également de leurs vœux plus de clarté et une amélioration de la communication à l'intérieur de l'appareil étatique
- Des mesures structurelles s'imposent aussi, comme le fait d'allouer plus de moyens aux hôpitaux aux municipalités



3.3) Des élus en phase avec les Français

Souhaitez-vous
que votre
commune ait
à l'avenir (%)



Source Enquête CSA, Sénat

ANNEXE 2 :
QUESTIONNAIRE COVID-19 : LE SÉNAT CONSULTE
LES ÉLUS LOCAUX SUR LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES
DANS LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

QUESTIONNAIRE
mis en ligne sur la plateforme sénatoriale de consultation des élus locaux
du 9 avril au 4 mai 2020

« Les collectivités territoriales face à l'épidémie de Covid-19 »

La délégation du Sénat aux collectivités territoriales souhaite consulter les élus locaux sur les difficultés rencontrées dans la gestion de l'épidémie de Covid-19. L'objectif est d'informer les pouvoirs publics sur les besoins des collectivités territoriales en la matière. Ces remontées du terrain et retours d'expérience seront communiqués aux sénateurs et transmis au Gouvernement.

A. VOTRE MANDAT

a) Indiquer le numéro de votre département :

b) Quel mandat détenez-vous ? (liste - plusieurs réponses possibles) :

- Maire
- Adjoint au maire
- Président ou vice-président d'un EPCI
- Président ou vice-président d'un conseil départemental
- Président ou vice-président d'un conseil régional
- Conseiller municipal
- Conseiller départemental
- Conseiller régional

c) Quelle est la population de votre collectivité ou EPCI ? (choisir de préférence l'instance dont vous êtes le chef de l'exécutif ou, à défaut, la commune) :

- moins de 1 000 habitants
- entre 1 000 et 10 000 habitants
- entre 10 000 et 50 000 habitants
- entre 50 000 et 100 000 habitants
- plus de 100 000 habitants

**B. VOS PRIORITÉS ET VOS MOYENS POUR FAIRE FACE
À L'URGENCE SANITAIRE**

- 1. Quels sont les services publics essentiels pour lesquels votre collectivité a rencontré le plus de difficultés ? (liste – plusieurs réponses possibles) :**
 - ✓ *Petite enfance et éducation (crèches, assistantes maternelles, écoles)*
 - ✓ *Services aux personnes âgées*
 - ✓ *Gestion des déchets, assainissement, eau et entretien de l'espace public*
 - ✓ *Sécurité (police municipale, respect du confinement)*
 - ✓ *Sécurité sanitaire (application des consignes sanitaires)*
 - ✓ *État civil*
 - ✓ *Autres (préciser)*

- 2. Dans quels domaines votre collectivité a-t-elle été amenée à agir hors de son champ habituel de compétence ? (liste – plusieurs réponses possibles) :**
 - ✓ *Renseignement de la population sur les dispositifs d'urgence annoncés par l'État*
 - ✓ *Contribution de la police municipale au respect des consignes nationales de confinement*
 - ✓ *Actions de soutien au système hospitalier*
 - ✓ *Mise à disposition de moyens ou de locaux*
 - ✓ *Achats d'équipements de protection individuels ou collectifs*
 - ✓ *Autres (préciser)...*
 - ✓ *Non, elle n'a pas été amenée à agir hors de son champ habituel de compétence*

- 3. Quelles sont les difficultés essentielles que vous souhaiteriez porter à la connaissance du Gouvernement dans le domaine de la gestion de l'urgence sanitaire, des priorités et des moyens ? (votre réponse peut également porter sur les domaines qui vous semblent les plus critiques à court terme et dans la perspective de la sortie de la crise)**

Texte libre

C. L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SOUTIEN DE L'ÉTAT

- 4. Votre collectivité territoriale a-t-elle été bien associée à la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire par l'État ? (Liste - une seule réponse) :**
 - ✓ *Très bien associée*
 - ✓ *Plutôt bien associée*
 - ✓ *Pas bien associée*
 - ✓ *Pas du tout associée*
 - ✓ *NSPP*

5. Avez-vous eu un ou plusieurs interlocuteurs bien identifiés pour vous accompagner dans l'application locale de l'état d'urgence sanitaire ?

- ✓ *Oui un interlocuteur unique bien identifié*
- ✓ *Oui plusieurs interlocuteurs complémentaires*
- ✓ *Oui mais trop d'interlocuteurs*
- ✓ *Aucun interlocuteur identifié ou disponible*
- ✓ *NSPP*

6. Diriez-vous que la coordination avec les services de l'État relevant du réseau préfectoral dans votre département ou votre région (maintien des marchés alimentaires, compréhension et contrôle des consignes de confinement, couvre-feu, etc.) a été...

- ✓ *Très efficace*
- ✓ *Plutôt efficace*
- ✓ *Pas assez efficace*
- ✓ *Pas du tout efficace*
- ✓ *NSPP*

7. Diriez-vous que la coordination avec l'agence régionale de santé dans votre département ou votre région a été...

- ✓ *Très efficace*
- ✓ *Plutôt efficace*
- ✓ *Pas assez efficace*
- ✓ *Pas du tout efficace*
- ✓ *NSPP*

8. Quelles sont les difficultés essentielles que vous souhaiteriez porter à la connaissance du Gouvernement dans le domaine de l'accompagnement et du soutien de l'État ?

Texte libre

**D. LES RETOURS D'EXPÉRIENCE ET LES ENSEIGNEMENTS
À RETENIR**

9. Quels sont les principaux enseignements que vous souhaiteriez diffuser pour améliorer la gestion d'une telle crise par l'État et les collectivités territoriales ?

Texte libre
