



GUIDE MANAGÉRIAL

# REPENSER LA SANTÉ AU TRAVAIL

ET LES ORGANISATIONS  
À L'AUNE DE LA COVID-19



En partenariat avec :



**GUIDE MANAGÉRIAL**

# **REPENSER LA SANTÉ AU TRAVAIL ET LES ORGANISATIONS À L'AUNE DE LA COVID-19**



Les auteurs et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce Cahier. Leurs opinions ne reflètent pas nécessairement les vues du commanditaire, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire MNT.

Étude réalisée par les élèves administrateurs territoriaux  
de la promotion Abbé Pierre :  
Clémence AUDOUARD, Samuel BOIS, Claire CHUBILLEAU,  
Sarah DELAINE et Charles JACOB-POINSARD

Pour l'Observatoire MNT  
en partenariat avec l'Institut national des études territoriales  
(Inet) et l'Association des administrateurs territoriaux de  
France (AATF)

Juillet 2021



## LES AUTEURS

Les cinq auteurs ont mené cette étude pendant leur scolarité d'élèves administrateurs territoriaux à l'Inet.



© Pascal Bastien

### **Clémence AUDOUARD**, concours externe

Diplômée en droit public de l'Université de Poitiers, elle a été consultante juridique chargée de l'aménagement du territoire à la Direction générale des collectivités locales avant d'intégrer l'Inet. Durant sa formation à l'Inet, elle a notamment été en charge d'une proposition de refonte des grilles de régime indemnitaire au conseil départemental du Val-d'Oise et a participé au lancement d'une stratégie alimentaire territoriale à la ville de Montreuil. En marge du premier confinement, elle a été mobilisée par France urbaine pour appuyer communes et intercommunalités dans l'organisation de leurs assemblées et dans le renouvellement de leurs exécutifs.



© Pascal Bastien

### **Samuel BOIS**, concours externe

Diplômé de l'Institut d'études politiques d'Aix-en-Provence en administration publique, il y a effectué plusieurs stages en collectivités. Depuis son admission à l'Inet, il a notamment été chargé de réfléchir à la stratégie d'attractivité de la région Occitanie. Il a proposé au conseil départemental du Loir-et-Cher une évaluation et une optimisation du parcours des usagers au sein des services de proximité. Pour compléter son parcours, il a également eu l'occasion d'assister la direction des ressources humaines de la ville de Caluire-et-Cuire dans la mise en œuvre du RIFSEEP<sup>1</sup>. Il a été coordinateur du groupe ruralité de sa promotion.

---

<sup>1</sup> Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.



© Pascal Bastien

### **Claire CHUBILLEAU**, concours externe

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Bordeaux en carrières publiques, elle a effectué plusieurs stages en préfecture, en région et en administration centrale. Intéressée par les ressources humaines, elle a, durant sa scolarité à l'Inet, travaillé à une cartographie des métiers usants et à la structuration d'un accompagnement des transitions professionnelles pour la ville et la communauté urbaine du Grand Reims. Elle a par ailleurs assuré l'intérim du pôle ressources et pilotage à la direction des ressources humaines du conseil départemental de l'Ardèche, en charge des projets transversaux, du suivi des instances paritaires et du SIRH<sup>2</sup>.



© Pascal Bastien

### **Sarah DELAINE**, concours externe

Diplômée de l'Institut d'études politiques de Strasbourg en administration publique et particulièrement intéressée par les politiques sociales, éducatives et culturelles, elle a effectué plusieurs stages dans ces domaines. Elle a notamment travaillé sur l'organisation du temps de travail des agents des écoles pour la direction éducation de la ville de Toulouse. Son expérience à la ville et à l'Eurométropole de Strasbourg lui a permis de s'immerger dans les politiques de solidarités, de santé et de la jeunesse. Elle a été coordinatrice du groupe égalité des chances de sa promotion.



© Pascal Bastien

### **Charles JACOB-POINSARD**, concours interne

Diplômé de Sciences Po Paris, il a commencé sa carrière comme analyste budgétaire à la ville de Paris puis à la direction du budget du Ministère de l'Action et des Comptes publics avant de devenir conseiller économie et finances du président de l'Assemblée nationale. Après son admission à l'Inet, il a effectué plusieurs stages, notamment auprès de l'administratrice générale du Théâtre et de l'Orchestre national de Toulouse ainsi que du DGS de l'établissement public territorial Grand Paris Grand Est. Il a également aidé le conseil départemental du Gard aux prémices de la crise sanitaire. Depuis mars 2021, il est chef du département finances et gestion de la ville d'Avignon.

---

<sup>2</sup> Système d'information ressources humaines.



<b>Avant-propos</b> .....	<b>9</b>
Jean-René MOREAU .....	9
Franck PÉRINET .....	11
Rémy BERTHIER .....	12
<b>Remerciements</b> .....	<b>13</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>15</b>
<b>A. UN IMPÉRATIF : LA PRÉSERVATION DE LA SANTÉ DE TOUS</b> .....	<b>15</b>
<b>B. DEUX OBLIGATIONS À CONCILIER POUR LES EMPLOYEURS PUBLICS</b> .....	<b>16</b>
<b>C. LA SANTÉ, UN ENJEU AU CENTRE DES FUTURES POLITIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	<b>19</b>
<b>Méthodologie</b> .....	<b>21</b>
<b>1. LA SANTÉ DES AGENTS, UNE PRÉOCCUPATION RÉAFFIRMÉE, MAIS DIVERSEMMENT APPRÉHENDÉE PAR LES EMPLOYEURS TERRITORIAUX FACE À LA CRISE SANITAIRE</b> .....	<b>25</b>
<b>A. LA PRISE EN COMPTE DIFFÉRENCIÉE DE LA SANTÉ DES AGENTS PENDANT LA CRISE SANITAIRE</b> .....	<b>26</b>
1. La santé physique des agents, priorité du début de la crise sanitaire .....	26
2. Un prolongement de crise à l'origine de nouvelles interrogations.....	33
<b>B. L'ADAPTATION DES NOUVEAUX MODES DE FONCTIONNEMENT IMPOSÉS PAR LA CRISE</b> .....	<b>39</b>
1. Une réorganisation massive des conditions du travail permettant de protéger la santé des agents territoriaux .....	39
2. Un maintien du lien professionnel et managérial consubstantiel au bien-être des agents.....	46

<b>2. LA SANTÉ DES AGENTS, UN IMPONDÉRABLE À METTRE AU CŒUR DES NOUVEAUX FONCTIONNEMENTS RH ET MANAGÉRIAUX SUSCITÉS PAR LA CRISE SANITAIRE</b> .....	<b>59</b>
<b>A. LA CRISE DE LA COVID-19 : UNE OPPORTUNITÉ POUR LES AGENTS ET MANAGERS DE SE SAISIR DE LA QUESTION DE LA SANTÉ AU TRAVAIL</b> .....	<b>60</b>
1. Rendre les agents acteurs de la prise en compte de leur santé .....	60
2. Outiller les encadrants pour le déploiement d'un management plus souple, direct et protecteur de la qualité de vie au travail des agents.....	66
3. Repenser les structures, les organisations et les collectifs de travail.....	71
<b>B. LA CRISE DE LA COVID-19 : UNE OPPORTUNITÉ POUR FAIRE DE LA SANTÉ AU TRAVAIL LE FIL ROUGE DES POLITIQUES RH</b> .....	<b>75</b>
1. Repenser le dialogue avec la médecine du travail et sa structuration.....	75
2. Aborder les conditions de travail de façon plus globale .....	85
3. Réinterroger la place de la santé dans la structuration du dialogue social de demain.....	91
<b>Conclusion</b> .....	<b>93</b>
<b>SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE</b> .....	<b>95</b>
<b>SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS OPÉRATIONNELLES</b> .....	<b>101</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>105</b>
<b>Conseil scientifique et conseil d'orientation</b> .....	<b>113</b>
<b>Cahiers déjà parus</b> .....	<b>116</b>



© Amélie Laurin

## Penser aux agents territoriaux

Comment sortir grandis de la période que nous traversons ? Comment tirer un bilan à chaud de ce que nous vivons ? Quel exercice inédit ! Tout comme l'est la continuité du service public depuis mars 2020. Dans cette année mouvementée, le débat public a souvent été très altéré et loin du réel.

Comment s'est passée la gestion de la santé des agents dans la gestion de crise ? Il nous a paru logique d'interroger les élèves administrateurs de la promotion Abbé Pierre de l'Inet, qui ont vécu leurs premiers stages en plein confinement, parfois au cœur des cellules de crise. Clémence AUDOUARD, Samuel BOIS, Claire CHUBILLEAU, Sarah DELAINE et Charles JACOB-POINSARD ont su garder le cap. Ils se sont concentrés sur les actions qui pouvaient toucher la santé, physique et mentale. Ils sont allés chercher de nombreux témoignages pour les faire se recouper complètement. Couvrir la variété intrinsèque des collectivités et des métiers a été une prouesse encore plus délicate que d'habitude.

Plusieurs débats accompagnent les constats de l'étude, tels l'absence ou le trop-plein de communication, le recul de la relation humaine et l'avènement du numérique. Son adoption a été parmi les bonnes pratiques nées de la crise. Or, le numérique a rendu le temps très dense, très compact, très serré. Nous avons été mis au défi de l'immédiateté. Décider en temps réel n'est pas synonyme de plus grande performance ni de mieux-être au travail.

La santé publique a parfois primé sur la santé au travail des agents et sur le droit individuel au secret médical. Le vécu des agents a été très différent



## Covid-19 et santé des agents territoriaux : quelles conséquences durables sur l'organisation des collectivités locales ?

« en première ligne », « en arrière », ou dans le grand espace entre les deux. Beaucoup sont sur le terrain avec des expositions quotidiennes au risque, d'autres en télétravail à domicile. Certains sont en surcharge d'activité pour la continuité du service, quand d'autres sont contraints de ne pas travailler, car contaminés, malades, avec des comorbidités, pour service fermé ou en garde d'enfant... Tous ont à cœur de continuer à servir la population au mieux. Beaucoup sont durs au mal et prennent sur eux, alors que la Covid est l'intrus qui démontre notre fragilité.

La conviction de cette étude est d'investir sur la santé au travail plus que jamais, pour se prémunir d'une gestion de crise uniquement à chaud et de l'immédiateté. Je remercie le groupe des auteurs d'avoir réussi à relever le défi ! Je vous invite à profiter de leur mise en perspective pour prendre du recul face à cette crise.

**« Le mot "crise" en chinois est représenté par deux idéogrammes qui signifient danger et opportunité. Il y a toujours dans une crise la possibilité de changer, de s'ouvrir à autre chose, d'en comprendre les causes et d'essayer d'en tirer les conséquences. Elle peut être une prise de conscience qui nous permet de vivre autrement, tant au niveau individuel que collectif. » LENOIR Frédéric, *Vivre ! Dans un monde imprévisible*, Paris, Fayard, 2020.**

**Jean-René MOREAU,**  
Vice-président de la MNT  
Président de l'Observatoire MNT

Via cette étude menée elle-même dans des conditions définies par le cadre sanitaire, les élèves de la promotion Abbé Pierre, tout en s'adaptant, ont recueilli un précieux témoignage de cette période. Ce travail nous fait accéder à la réalité de collectivités questionnées dans leur capacité d'adaptation dans un contexte de préservation de la santé comme objectif prioritaire.

Le travail de fond mené par les élèves de l'Inet permet de dégager l'évolution de la place de la santé qui se situe au cœur des politiques de gestion des ressources humaines. Les préconisations permettent d'accéder à un partage de bonnes pratiques observées dans les collectivités, mais aussi à une réelle réflexion sur les fondamentaux de la gestion des ressources humaines et dont, assurément, les décideurs locaux pourront se saisir.

Ces réflexions sont aussi particulièrement inspirantes pour faire évoluer notre offre de formation en la matière, posant les jalons notamment d'un nouveau cycle supérieur des DRH et l'adaptation en continu de l'offre Inet du CNFPT sur le management.

Je remercie la MNT et les collectivités territoriales d'avoir offert aux élèves de l'Inet un cadre favorable à leur formation et un sujet qui témoigne de toute l'importance que le CNFPT accorde à la santé au travail.

**Franck PÉRINET,**  
Directeur général adjoint du CNFPT  
Directeur de l'Inet





## Résilience et santé

En 2020, tel un raz-de-marée, la Covid-19 s'est imposée brutalement dans la vie de milliards d'individus, bousculant bien des certitudes, interrogeant nos institutions et organisations, propulsant les questions sanitaires au sommet de nos préoccupations.

Une fois encore, les collectivités territoriales se sont adaptées dans l'urgence, bien au-delà de leurs compétences traditionnelles, afin de relever les nombreux défis imposés par la crise et répondre aux enjeux majeurs de santé publique.

Pour cela, des agents sont allés au contact des publics les plus fragiles, parfois au risque de leur propre santé. Dès les retours d'expérience, de nouveaux risques, physiques, psychiques et psychosociaux, ont été soulignés.

Claire, Clémence, Charles, Samuel et Sarah, par votre étude menée dans le cadre éprouvé de l'Observatoire de la MNT en partenariat avec l'Inet et l'AATF, vous mettez en lumière la résilience dont font preuve un grand nombre de collectivités en tirant leçon de cette crise et de ses conséquences pour leurs agents afin de donner ou redonner durablement une plus juste place aux questions de santé au travail.

Je ne doute pas que l'ensemble des acteurs de la prévention, et plus largement la communauté des managers territoriaux, s'inspirera de vos analyses et saura décliner les recommandations que vous avez formulées en s'inspirant des bonnes pratiques que vous avez relevées.

Fabien TASTET, président de l'AATF, se joint à moi pour vous renouveler nos chaleureuses félicitations. Vous avez démontré par ce travail des qualités humaines et professionnelles que vous saurez mettre au service des collectivités qui vous recruteront dans un avenir très proche.

**Rémy BERTHIER,**  
Vice-président de l'AATF



Nous adressons nos premiers et sincères remerciements à nos commanditaires : la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT), l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et l'Institut national des études territoriales (Inet). C'est avec un plaisir réel et partagé que nous avons travaillé sur le thème qu'ils nous ont proposé, thème aussi brûlant et stratégique pour le monde territorial que celui de l'impact de la crise sanitaire sur les organisations publiques locales.

Nous remercions spécialement la MNT et ses représentants, en particulier Jean-René MOREAU, son vice-président et président de l'Observatoire MNT, Jean-Marc JOUSSEN et Jeanne BALLOT pour leur confiance et leur soutien. Nous remercions très chaleureusement tous les membres du conseil scientifique de l'Observatoire MNT pour leur suivi attentif et leurs recommandations toujours pertinentes. Aussi, nous signifions toute notre reconnaissance à Anna MÉLIN pour sa bienveillance, sa prévenance, sa disponibilité et ses précieux conseils tout au long de notre travail.

Nous remercions également l'AATF et en particulier son président Fabien TASTET et son vice-président Rémy BERTHIER pour leur confiance, leurs encouragements et leur assistance.

Nous saluons l'Inet et son engagement quotidien en faveur des élèves administrateurs territoriaux. Nos remerciements vont à Franck PÉRINET, directeur de l'Inet et directeur général adjoint du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ainsi qu'à Magalie WEISTROFFER, directrice adjointe de l'Inet en charge des formations. Un merci tout particulier et chaleureux pour Julie KERGUÉLEN et Anne REISER, nos responsables de formation, qui chaque jour encouragent et soutiennent les élèves de l'Inet avec tant de bienveillance.

Nous tenons enfin à exprimer notre reconnaissance à l'ensemble des agents publics, élus locaux et représentants d'organisations syndicales qui ont répondu avec enthousiasme à notre sollicitation. Nos échanges, tous riches et passionnants, ont été précieux dans la réalisation de la présente étude, mais représentent aussi aujourd'hui un bagage et des apprentissages inestimables pour les administrateurs territoriaux que nous serons bientôt. Nous ressentons aujourd'hui beaucoup d'admiration et d'humilité face à l'engagement de toutes ces femmes et ces hommes au profit d'un service public certes tourmenté mais plus que jamais réaffirmé par la tempête Covid-19.



## « Faire attention à l'individu pour agir sur le collectif ».

Une directrice des ressources humaines de commune et d'intercommunalité de plus de 250 000 habitants du centre-ouest de la France.



« Faire attention à l'individu pour agir sur le collectif ». Une directrice des ressources humaines de commune et d'intercommunalité de plus de 250 000 habitants du centre-ouest de la France.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a bouleversé la vie quotidienne. Alors que seules quelques communes avaient dû faire face aux premiers clusters début 2020 (Les Contamines-Montjoie en Haute-Savoie et Creil dans l'Oise notamment), la pandémie s'est accélérée et, au soir du lundi 16 mars 2020, le président de la République annonçait, quelques jours après avoir pris la décision de fermer les écoles, le confinement généralisé du pays. Les collectivités territoriales, du fait de leurs compétences de gestion des services publics du quotidien, d'action sociale ou économiques ont été particulièrement mobilisées pour accompagner les citoyens dans ces profondes transformations.

La préservation de la santé de tous est devenue en quelques jours la préoccupation centrale des employeurs et décideurs publics en lieu et place des activités économiques et sociales ordinaires. Ce nouvel enjeu, placé au cœur de notre société et de nos rapports sociaux, n'a pas manqué d'affecter également les conditions et relations de travail.

### A. Un impératif : la préservation de la santé de tous

Malgré la diversité des 250 métiers territoriaux des filières administrative, technique, sociale, sécurité ou culturelle, l'organisation du travail a dû être repensée en quelques jours à peine. Les évolutions ont été majeures et ont eu un impact inédit sur les conditions d'exercice de certains métiers, sur le contenu même des tâches quotidiennes ou encore sur les modes de vie du fait d'une forte perméabilité entre sphère professionnelle et sphère privée.

Les agents des CCAS et CIAS, tout comme les agents des services sociaux des départements, ont été en première ligne pour faire face aux urgences sociales *via* les services à domicile et le recensement des personnes âgées. Parmi les agents des CCAS, les professionnels des Ehpad communaux et intercommunaux (700 établissements en gestion directe) ont souvent vécu des situations complexes et éprouvantes.

Les agents départementaux intervenant dans le champ de la protection de l'enfance, au sein des foyers départementaux de l'enfance par exemple, ont également été particulièrement affectés par cette situation. De même, les agents de la filière technique, comme les éboueurs et les agents funéraires par



exemple, ont vu leurs conditions de travail évoluer considérablement du fait de l'application de protocoles sanitaires stricts. Pourtant, si l'impératif sanitaire a bien guidé l'ensemble des décisions, la santé des travailleurs en a parfois pâti.

La santé au travail renvoie à un « *état complet de bien-être physique, mental et social*<sup>3</sup> ». Elle s'articule, selon l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation internationale du travail dans une définition établie en 1995, autour de trois objectifs :

- La préservation et la promotion de la santé du travailleur et de sa capacité de travail
- L'amélioration du milieu de travail et du travail, qui doivent être rendus favorables à la sécurité et la santé
- L'élaboration d'une organisation et d'une culture du travail qui développent la santé et la sécurité au travail. Cette culture s'exprime, en pratique, dans les systèmes de gestion, la politique en matière de gestion du personnel, les principes de participation, les politiques de formation, et la gestion de la qualité<sup>4</sup>.

Lors de la crise sanitaire liée à la Covid-19, ce sont bien les trois volets de la santé au travail qui ont été affectés dans l'ensemble des organisations de travail, indépendamment des mesures d'adaptation mises en œuvre. On constate, en lien avec le premier pilier de la définition précédente, un accroissement des campagnes visant par exemple à promouvoir les gestes dits barrières. À l'inverse, les environnements de travail ont considérablement évolué et se sont parfois dégradés avec, par exemple, un travail à distance imposé et se déroulant, pour beaucoup de travailleurs, sans équipement adéquat. Enfin, la culture du travail, qu'il soit en présentiel ou à distance, s'est reconstituée dans ce contexte particulier, soulignant le rôle clé du manager dans la préservation de la santé physique mais aussi psychologique de ses collaborateurs.

## **B. Deux obligations à concilier pour les employeurs publics**

Face à cette irruption de la santé dans les relations de travail, la position des employeurs publics a pu être particulièrement délicate. La pandémie a instauré une tension entre la nécessaire continuité des services en faveur des usagers et l'impératif de protection des agents publics.

<sup>3</sup> Convention n° 155 de l'Organisation internationale du travail sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

<sup>4</sup> *Le réseau mondial pour la santé au travail*, n°5, été 2003.



**La pandémie a instauré  
une tension entre la  
nécessaire **continuité**  
**des services en**  
**faveur des usagers**  
et l'impératif de  
**protection des agents**  
**publics.****

Les obligations qui pèsent sur les employeurs publics en matière de santé et sécurité au travail sont regroupées dans un corpus législatif et réglementaire bien identifié. La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose en effet en son article 23 que « [d]es conditions d'hygiène et de sécurité de nature à préserver leur santé et leur intégrité physique sont assurées aux fonctionnaires durant leur travail ». Des dispositions plus récentes et directement inspirées du Code du travail ont enrichi la définition de la santé au travail dans la fonction publique. Aussi, l'employeur public veille à l'adaptation des mesures de protection de la santé des agents publics pour tenir compte du changement de circonstances et tendre à l'amélioration des situations existantes.

Face à la crise et pour répondre à cette double exigence, les collectivités ont adapté ou élaboré leurs plans de continuité d'activité (PCA) à leurs besoins et ceux de leur territoire. Cela s'est traduit par un fonctionnement en mode dégradé de certains services ainsi que par une suractivité pour certains agents quand d'autres faisaient face, à l'inverse, à une absence totale ou partielle d'activité. Parmi les « travailleurs de première et deuxième ligne », nombre d'agents territoriaux des services techniques, de voirie, de propreté, ou encore de collecte et de valorisation des déchets ont assuré leurs missions malgré le confinement. Les répercussions de cette crise sur la santé des agents sont contrastées du fait de cette variété de situations.

La plupart des collectivités territoriales ont été très réactives, en déployant le travail à distance dans les filières et métiers où il était possible. Mais la fonction publique territoriale a la particularité de compter une majorité d'agents d'exécution de catégorie C dont les missions ne permettent pas le télétravail.

L'enquête HoRHizons<sup>5</sup> a révélé que 13,3 % des agents territoriaux avaient fait valoir leur droit au retrait. Mais les agents territoriaux ont majoritairement continué à travailler en présentiel pendant la première période de confinement : 40 % des répondants déclarent qu'au moins la moitié de leurs agents ont travaillé totalement en présentiel. Cet engagement au service du public a largement dépassé les considérations à l'égard de leur santé physique et mentale.

Cependant, près d'un an après le début de cette crise sanitaire, la lassitude et l'épuisement tendent à prendre le pas chez les agents publics. De nouveaux risques pour leur santé émergent. Dès lors, la crise sanitaire interroge les acteurs territoriaux sur l'évolution des dispositifs de prévention et de protection de la santé des agents.

---

<sup>5</sup> *Baromètre HoRHizons*, 6<sup>e</sup> éd., AMF – ADF – Rdf – CNFPT – FNCDG, novembre 2020.

## C. La santé, un enjeu au centre des futures politiques de gestion des ressources humaines

La santé est ainsi devenue un enjeu collectif au-delà de ses aspects individuels. Comme la gestion de crise a été différenciée, l'analyse faite *a posteriori* varie également beaucoup d'une collectivité à une autre. Pour certaines, la crise a finalement validé des engagements pris depuis de nombreuses années en faveur de l'amélioration des conditions de travail des agents. Au contraire pour d'autres, elle semble être le moteur d'évolutions en cours en faveur d'une approche globale des enjeux de santé. Enfin pour d'autres encore, elle reste le révélateur d'une nécessaire prise en compte de la santé des agents, et illustre les difficultés à accomplir ces changements. La santé des agents s'affirme comme un levier managérial crucial, mais dont l'activation demeure délicate pour les employeurs publics.

Les évolutions législatives et réglementaires en cours à l'échelle nationale invitent également à interroger la place de la santé dans les stratégies de gestion des ressources humaines. Ce sera l'une des conséquences de l'ordonnance relative à la participation obligatoire des employeurs publics à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, avec notamment pour la FPT, une participation en santé d'au moins 50 % et en prévoyance d'au moins 20 %<sup>6</sup>. Les débats autour de l'évolution de l'organisation de la médecine du travail depuis le rapport de la députée Charlotte LECOCQ<sup>7</sup> témoignent également de besoins importants sur la prise en compte de la santé des agents au sein des collectivités.

À l'aune de ce contexte, cette étude cherche à apprécier dans quelle mesure l'irruption puis l'installation dans la durée de la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 modifient le management de la santé au travail dans les collectivités territoriales. Comment s'appuyer sur les enseignements de la crise Covid-19 pour faire de la santé au travail un véritable outil de transformation des organisations ? Comment manager des équipes hybrides (présentes sur site et à distance) en préservant la santé de tous ? Comment repenser les relations avec la médecine du travail ? Ces questionnements ont guidé la rédaction de cette étude qui présente des pistes d'actions pour tenter d'y répondre. Notons cependant que les collectivités vivent encore, en mars 2021, la gestion de la crise au quotidien et peinent donc encore parfois à s'en extraire pour se projeter sur le long terme.

---

<sup>6</sup> Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, JO n° 0042, 18 février 2021.

<sup>7</sup> LECOCQ Charlotte, COTON Pascale et VERDIER Jean-François, *Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la fonction publique : un devoir, une urgence, une chance*, mission confiée par le Premier ministre, septembre 2019.



**La santé**  
est ainsi devenue  
**un enjeu collectif**  
au-delà de ses aspects  
individuels.

## MÉTHODOLOGIE

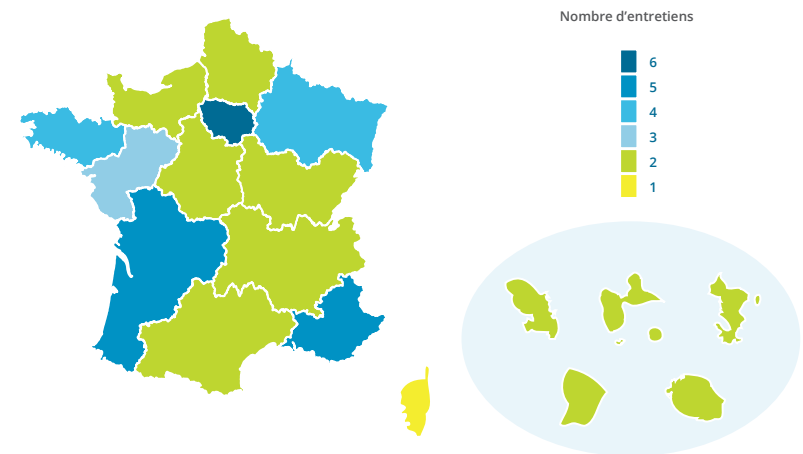
Cette étude, réalisée dans des conditions particulières au regard du contexte sanitaire, s'appuie sur trois types de ressources. La constitution d'un corpus documentaire composé d'articles publiés majoritairement dans la presse spécialisée sur une année, entre février 2020 et février 2021, a permis, dans un premier temps, de circonscrire le sujet et d'en identifier les enjeux.

Par la suite, 45 entretiens semi-directifs ont été réalisés en visioconférence ou par téléphone, avec des agents ou élus de 34 organisations (collectivités, organismes associés, partenaires, organisations syndicales). Ils sont venus illustrer la grande diversité des modalités de gestion de crise et apporter des témoignages de bonnes pratiques et pistes d'amélioration.

Ces échanges visaient à balayer une longue période allant des prémices de la crise à son inscription dans la durée. Enfin, tout au long des travaux, les rédacteurs de l'étude ont veillé à intégrer des éléments de leur propre expérience de cette gestion de crise, notamment au travers de leurs observations sur leur terrain de stages.

Un soin particulier a été porté à la **répartition géographique** des collectivités interrogées. Cela a permis d'évaluer si la diffusion hétérogène de l'épidémie de Covid-19 avait contribué à la mise en place de pratiques différenciées selon les territoires.

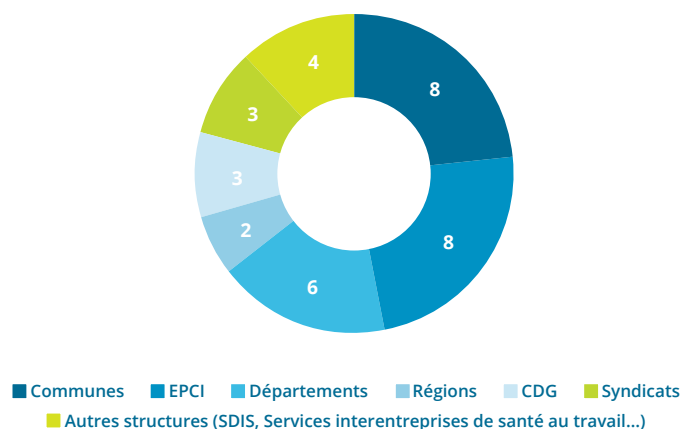
### Couverture des territoires en métropole et en outre-mer



Deux collectivités des DOM-ROM ont participé à l'étude.

Par essence, la gestion d'une crise, bien que mondiale, est propre à chaque collectivité, à chaque structure. Viser l'exhaustivité dans ce contexte est impossible. Près de 90 structures ont été sollicitées afin de recueillir une grande variété de points de vue, d'observer les convergences, de témoigner des pratiques innovantes mises en place durant cette période exceptionnelle mais aussi d'illustrer les difficultés rencontrées. Le taux de réponse a été d'environ 47 %. Les 34 organisations pour lesquelles un entretien a pu se tenir reflètent la diversité des acteurs territoriaux.

### Typologie des structures interrogées



L'effet de la crise sanitaire sur les agents et sur leur analyse de sa gestion sont fortement liés à leurs missions quotidiennes, mais également aux tâches qui leur ont été confiées pendant cette période. C'est pourquoi une vigilance accrue a été portée à la diversité des profils des acteurs interrogés.

### Types d'acteurs interrogés

45 interlocuteurs rencontrés en visioconférence entre octobre 2020 et février 2021, dont :

- 13 en directions des ressources humaines
- 9 agents mobilisés au titre des PCA durant le premier confinement (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, assistants familiaux, travailleurs sociaux et secrétaires des services sociaux départementaux, préventeurs, sapeurs-pompiers, référente périscolaire...)
- 7 en directions opérationnelles (insertion, éducation, jeunesse, animation, orchestre...)
- 6 professionnels de la santé au travail (psychologues, médecins, infirmières)
- 4 en direction générale
- 3 élus
- 3 représentants syndicaux

### Légende du texte de l'étude :

En bleu figurent les collectivités territoriales citées en exemple et les **bonnes pratiques** mises en lumière.



Après ce picto, sur fond vert, figurent les **recommandations** au sujet de dispositifs à déployer.



**LA SANTÉ DES AGENTS,  
UNE PRÉOCCUPATION  
RÉAFFIRMÉE, MAIS  
DIVERSEMMENT APPRÉHENDÉE  
PAR LES EMPLOYEURS  
TERRITORIAUX FACE  
À LA CRISE SANITAIRE**



## A. La prise en compte différenciée de la santé des agents pendant la crise sanitaire

### 1. La santé physique des agents, priorité du début de la crise sanitaire

#### a. La protection de la santé, une priorité à statut variable dans l'organisation de la gestion de crise

De manière indéniable, l'ensemble des collectivités territoriales rencontrées ont fait de la protection de la santé de leur personnel une priorité dans leur gestion de la crise. Cela se constate aisément au travers des profondes modifications des organisations de travail ou des investissements en équipements de protection individuelle (EPI) afin de protéger les agents d'une contamination au virus.

Pourtant, cette priorité s'est révélée être à statut variable d'une collectivité à une autre. Les acteurs territoriaux ont en effet dû concilier cet impératif de préservation de la santé des agents avec l'obligation de continuité du service public<sup>8</sup>. Or, dans certains cas, le nécessaire maintien des services essentiels à la population – combiné à la pression de l'urgence et au manque de moyens – a primé sur les considérations relatives à la protection des agents territoriaux.

Un exemple de mode opératoire des sapeurs-pompiers durant le premier confinement l'illustre : un adjudant a rapporté avoir dû intervenir avec ses équipes en effectifs réduits, sans équipement de protection adéquat et sans protocole sanitaire adapté. Tous les agents, notamment ceux ayant été présents en première ligne entre mars et mai 2020, n'ont donc pas bénéficié d'un niveau de protection optimal.

Il convient cependant de rappeler que les collectivités n'ont pas toutes été confrontées à la crise sanitaire de la même manière, du fait de leur situation géographique, de leur strate et de leur taille.

#### Les grandes collectivités mieux outillées face à la crise

De façon générale, sans surprise, les entretiens révèlent que les structures importantes, à l'instar des grandes intercommunalités, des conseils régionaux ou de certains conseils départementaux, ont été mieux armées pour faire face à la crise et protéger leurs agents.

---

<sup>8</sup> *Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*, Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, 13 avril 2020.

Au-delà de moyens plus importants, cette meilleure capacité d'adaptation s'explique surtout par la présence de médecins et de services de santé internes dédiés. Selon un directeur des ressources humaines, sa métropole dispose de sept médecins qui ont pu être en contact régulier avec l'ensemble des agents confinés durant la période de mars à mai 2020.

Outre leurs missions de *reporting* et de suivi des malades, les médecins et préventeurs ont été intégrés aux cellules de crise. Ils y ont joué un rôle essentiel de conseil et d'expertise sur les mesures mises en œuvre et la définition des protocoles sanitaires. Ces exemples d'association au processus décisionnel sont cependant peu fréquents dans notre échantillon.

#### Les petites collectivités en manque de personnel

Inversement, la gestion de crise a semblé plus complexe pour les petites communes ou communautés de communes. Ces employeurs publics, notamment en milieu rural, éprouvent de longue date des difficultés à recruter des personnels médicaux et ne bénéficient pas d'une aussi grande expertise que dans les collectivités de taille plus importante au sein de leurs services.

La relative souplesse d'organisation dont disposent ces collectivités a cependant pu être un atout. Par exemple, une petite commune de Seine-Maritime a fait appel aux médecins généralistes de son territoire afin de bénéficier d'un regard scientifique sur ses décisions et ses protocoles sanitaires, dans le cadre de sa cellule de crise.

Ces petites collectivités restent toutefois dépendantes de l'extérieur, notamment de l'appui des centres de gestion départementaux (CDG). Si leur aide a été précieuse durant les temps forts de la crise sanitaire en matière de protection de la santé des agents, elle n'a cependant pas été pleinement satisfaisante. D'une part, les centres ont eux-mêmes été dépassés par l'ampleur des événements : ayant été très fortement sollicités, il leur a été difficile de répondre à l'ensemble des demandes. Une difficulté d'autant plus forte dans certains départements où les effectifs peuvent être faibles. D'autre part, selon des DRH de petites collectivités, s'ils sont utiles pour traiter de situations individuelles, les centres de gestion abordent assez peu la question de la santé selon une approche collective ou globale.

« *On souffre beaucoup dans les collectivités de ne pas avoir de médecins sur lesquels s'appuyer.* » Une directrice générale des services d'une commune moyenne de 30 000 habitants de la grande couronne parisienne.

#### La culture de la santé au travail, critère de réactivité

Ces différences de priorisation ne sont toutefois pas qu'une question de moyens et de présence de personnels médicaux au sein des services et des cellules de crise. La culture de la collectivité et l'importance accordée aux questions de santé avant la pandémie de la Covid-19 ont également constitué des paramètres importants dans la manière dont la crise a été gérée.



Une tendance se dégage ainsi clairement : les collectivités – quelle que soit leur taille ou leur catégorie – ayant fait de la préservation de la santé et du bien-être de leurs agents un axe essentiel de leur politique RH se sont davantage engagées dans la protection de leurs agents durant la crise. Cela s'est traduit, par exemple, par la désignation de « référents Covid » – que ce soit au niveau de la collectivité ou au niveau des directions – chargés de faire le lien entre le « terrain » et les cellules de crise.

Un conseiller prévention interrogé a ainsi rapporté que la désignation d'un « référent Covid » interne, dès le début de la crise, avait été un signal fort auprès des agents. Cette action témoignait, selon lui, de l'importance accordée à la communication, au maintien du lien avec les agents et à la qualité de vie au travail (QVT).

Inversement, dans des collectivités « jeunes » comme des structures intercommunales instituées récemment, la culture professionnelle et les politiques de préservation de la santé des agents sont encore à construire. La gestion de crise s'y est avérée plus complexe. Leurs services ressources humaines ont indiqué avoir dû réaliser d'importants efforts et investissements durant les premiers mois de la pandémie.

## **b. L'intégration et l'appropriation au fil de l'eau de nouvelles consignes sanitaires**

Dès les premiers signes d'apparition de la Covid-19 en France, et face au flou entourant la nature exacte de ce virus et de ses modalités de transmission, les collectivités territoriales ont appliqué le principe de précaution. Elles ont insisté sur la prévention et le partage d'information auprès des agents. Ainsi, dès février 2020 – fin janvier dans quelques rares cas – les services RH ont largement communiqué autour du strict respect des gestes barrières traditionnellement mis en œuvre face aux virus hivernaux (tels que la grippe) : le lavage régulier des mains, la distanciation entre les agents et la limitation des contacts physiques. Par affichage dans les locaux, mails ou tournées des services par les responsables RH, l'importance de ces gestes a été régulièrement rappelée. Certains sont allés plus loin en demandant à leurs agents de n'être plus qu'un par véhicule de service. Lors de l'émergence de la pandémie, il s'agissait alors des seuls moyens réellement efficaces pour lutter contre la propagation du virus et assurer la protection des agents.

Toutefois, des managers déclarent avoir parfois fait face à certaines résistances de la part d'agents quant à l'application de ces gestes barrières. Cette situation, si elle a pu donner l'impression aux responsables de devoir faire du « maternage », est cependant à relativiser. D'une part, cet état de fait ne revient que rarement dans les entretiens réalisés. L'impression générale qui se dégage est plutôt celle d'un important sens des responsabilités des agents territoriaux. D'autre part, la contagiosité et la létalité de la Covid-19

n'étaient pas précisément connues à cette période. Enfin, tous les territoires n'ont pas été touchés de la même manière et certains ont été relativement épargnés durant les premiers mois de la crise. Cette dernière apparaissait alors comme « abstraite ».

Dans tous les cas, la pédagogie et la communication autour des gestes barrières sont montées en puissance au fur et à mesure de la propagation du virus et du déploiement d'instances dédiées à la gestion de crise au sein des collectivités territoriales.

## **La mise en place des premières protections dès le début de la crise**

Lors de la phase d'émergence de la pandémie, et pour les agents en première ligne durant le confinement, respecter ces gestes et la distanciation sociale était d'autant plus important que les stocks d'équipements de protection individuelle (EPI) étaient très inégalement constitués au sein des collectivités territoriales.

La plupart des directeurs interrogés ont indiqué que leur structure disposait de réserves de masques. Ces dernières avaient été constituées en amont de la crise, lors de la grippe H1N1 par exemple ou du fait des circonstances locales particulières (à l'instar de la présence d'une usine chimique sur le territoire d'une commune). Elles n'ont toutefois pas été suffisantes. De fait, pour les communes, intercommunalités et conseils départementaux, la problématique du réapprovisionnement s'est très rapidement posée. Une large partie de leurs agents ont dû continuer d'exercer leurs missions sur le terrain durant le premier confinement : fonctionnaires de l'état civil, agents des écoles pour l'accueil des enfants d'aides-soignants, éboueurs, travailleurs sociaux, policiers municipaux, sapeurs-pompiers, etc. Les régions n'ont pas été confrontées à cette difficulté – ou dans une moindre mesure – car, si une partie du personnel était présent, il l'était au sein de sites « déserts », tels que les lycées.

La demande de masques ayant été forte, d'importants retards sont survenus et la plupart des collectivités n'ont été livrées qu'à la fin du premier confinement. Par ailleurs, des incidents ont pu survenir au cours des livraisons, comme cette commune de la première couronne parisienne dont la commande a été volée. Ainsi, les organisations territoriales ont dû – et ont su – s'adapter en allant jusqu'à pratiquer le « système D ».

*« J'ai utilisé ma voiture personnelle pour aller gratter à droite à gauche des masques et du gel, puis faire la tournée des popotes et pour rassurer les agents. »* Un assistant de prévention et référent Covid au sein d'une direction de l'éducation d'une métropole du sud de la France.

De nombreux agents, dont des directeurs, ont témoigné avoir eux-mêmes, et parfois avec leur véhicule personnel, assuré un approvisionnement des sites en EPI. Une conseillère prévention d'une communauté de communes

en zone rurale a ainsi rapporté avoir réalisé de tournées auprès des différentes pharmacies du territoire durant quinze jours afin d'assurer un approvisionnement en masques et en gel.

D'autres collectivités ont complété cet apport en matériel de protection par la fabrication artisanale, parfois en interne par des agents sans activité ou en télétravail, de masques en tissu. Certaines ont également pu bâtir et déployer des circuits auprès d'entreprises locales – comme des entreprises de textile – ayant reconverti leur production durant la crise.

La problématique de la dotation en EPI s'est donc essentiellement posée durant le premier confinement pour les agents qui ont continué d'assurer leurs missions sur site. Un approvisionnement régulier en masques a pu être mis en place à compter du premier déconfinement et, dès le mois de juin 2020, la majorité des collectivités étaient suffisamment équipées.

### **Le déploiement du télétravail dans l'urgence : un défi logistique**

Au-delà de ces aspects matériels, indispensables pour assurer la sécurité des agents en première ligne, c'est l'ensemble de l'organisation des collectivités qui a été repensé en amont avec le déploiement massif du travail à distance. Seuls les agents exerçant des activités essentielles, déterminées par les plans de continuité d'activité (PCA), ont continué de travailler sur site<sup>9</sup>. Le reste des agents a été basculé soit en télétravail lorsque leurs missions pouvaient être réalisées à distance, soit en autorisations spéciales d'absence (ASA).

Les collectivités territoriales étaient-elles prêtes pour faire face à cette crise inédite ? Le Baromètre HoRHizons, déjà cité, a révélé que seulement 13,2 % des collectivités et EPCI étaient dotés d'un PCA avant la crise sanitaire. Ces PCA, élaborés en principe par chaque collectivité, visent à s'assurer, en cas de crise, du maintien des missions jugées fondamentales à la continuité du service public par la désignation d'agents jugés indispensables, tout en protégeant les agents amenés à poursuivre leur travail. « *Il ressort de l'étude que les plans de continuité de l'activité ont surtout été élaborés au moment de l'annonce du confinement. En effet, 36,8 % des répondants déclarent en avoir établi un à ce moment-là. Seuls, 13,2 % avaient un plan avant la crise sanitaire, alors que 44,2 % des collectivités et établissements répondants n'en ont toujours pas élaboré* », indiquent les auteurs de ce document<sup>10</sup>.

Bien que le nombre d'agents ayant télétravaillé soit à relativiser, le basculement du présentiel au distanciel, d'un point de vue logistique et organisationnel, a constitué un important défi.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Sondage réalisé du 5 au 30 octobre 2020.

Certaines collectivités étaient plus avancées que d'autres en la matière : principalement les régions qui, du fait de leur taille et de leur structuration multi-sites couvrant un vaste territoire, avaient progressivement intégré cette modalité de travail à leur organisation. Toutefois, ces démarches relevaient bien souvent de l'expérimentation et la majorité des collectivités, notamment celles de taille modeste, n'avait pas encore initié de telles démarches avant la crise de la Covid-19. Mais, par la force des choses, toutes ont su s'adapter et déployer progressivement et massivement le télétravail.

Cela a nécessité d'importants investissements en matière d'infrastructures et de logiciels : augmenter les capacités réseau, faire l'acquisition de réseaux privés virtuels (communément appelés VPN<sup>11</sup>), de logiciels de visioconférence et d'outils collaboratifs. Les collectivités ont également dû s'assurer que l'ensemble des agents en télétravail aient été dotés d'équipements informatiques adéquats. Cela a demandé du temps, entre l'évaluation des besoins et les commandes de matériels. Les collectivités ont fait preuve d'agilité dans leur organisation dès les premiers temps. Une importante commune a ainsi indiqué que ses agents ont été autorisés à installer les ordinateurs de la collectivité à leur domicile afin de pouvoir travailler durant le premier confinement ou, plus simplement, à faire usage de leurs ordinateurs personnels.

### **Les organisations face à l'empilement des protocoles sanitaires**

À ces importantes difficultés sur le plan organisationnel, s'en ajoute une autre : celle d'œuvrer dans un contexte réglementaire mouvant, ayant pu donner le sentiment aux directeurs, responsables de service, médecins et préventeurs rencontrés de naviguer à vue. Cela a rendu difficile l'élaboration des protocoles et par conséquent leur bonne appropriation par les agents.

« *Il y avait souvent un décalage entre la communication gouvernementale et le contenu des décrets. Cela a été préjudiciable et compliqué pour nous.* » Un préventeur d'un conseil départemental de l'est de la France.

La préservation de la santé des agents en période de crise sanitaire ne saurait se limiter à l'achat de matériel de protection et à des évolutions organisationnelles, bien que ces éléments soient essentiels. L'ensemble de l'environnement de travail a été repensé *via* l'élaboration de protocoles sanitaires.

La définition de ces protocoles et leur intégration par les équipes de chaque collectivité ont été des éléments fondamentaux dans la gestion de crise, notamment dans la perspective du déconfinement et du retour progressif des agents sur les lieux de travail.

---

<sup>11</sup> Virtual Private Network.

Les collectivités ont ainsi réalisé un important effort en ce sens avec, en amont, une pleine mobilisation des cadres, techniciens et organisations syndicales pour la rédaction et la validation des protocoles sanitaires. Ainsi, au sein du conseil départemental de la région Bourgogne-Franche-Comté, ce travail a permis l'élaboration de 36 protocoles : trois généraux (un dit « transversal » et deux sur l'utilisation des véhicules de la collectivité) et 33 protocoles liés à ses différents métiers et activités. Ce chiffre montre que cette crise ne pouvait être gérée que par subsidiarité. En aval de ce travail, d'importants efforts de communication et de pédagogie auprès des agents ont été réalisés.

Les agents ayant travaillé au développement de ces protocoles sanitaires nous ont toutefois fait part de leur difficulté à travailler en s'appuyant sur un cadre réglementaire mouvant et dont il était malaisé d'anticiper les évolutions.

Des supports et textes de référence ont certes été fournis par les services de l'État, que ce soit le protocole national pour assurer la santé et la sécurité des salariés en entreprise face à l'épidémie de Covid-19<sup>12</sup> ou le guide relatif au fonctionnement des écoles et établissements scolaires dans le contexte Covid-19<sup>13</sup>. Toutefois, il pouvait y avoir des décalages entre la communication gouvernementale et le contenu des décrets. Des décrets qui, selon des personnes interrogées dans le cadre de cette étude, pouvaient se contredire d'un ministère à l'autre. De plus, les décrets étaient généralement publiés en fin de semaine. La temporalité de parution des textes réglementaires a accentué les difficultés d'adaptation des organisations et d'anticipation. Le Baromètre HoRHizons indique ainsi que « *les principales difficultés rencontrées par les collectivités durant l'état d'urgence sanitaire ont été les consignes contradictoires de l'État (66,8 %), le défaut d'équipements de protection (51,2 %) et la complexité des dispositifs d'autorisation spéciale d'absence (44 %)* ».

Malgré cela, les collectivités territoriales, et notamment celles de taille modeste, ont bénéficié d'appui de structures extérieures. Les centres de gestion se tenaient bien sûr au premier plan. D'autres instances ou associations ont pu aussi jouer un rôle d'accompagnement crucial : le directeur général des services d'une petite commune normande nous a rappelé la grande utilité de l'Association des Maires de France (AMF), particulièrement en matière d'appui technique et de décryptage des informations.

*In fine*, les agents se sont progressivement habitués à ce nouveau contexte caractérisé par le respect des gestes barrières, le port systématique de

masques, le respect de protocoles sanitaires et, pour certains d'entre eux, une alternance entre le travail en présentiel et en distanciel. Les différents entretiens réalisés montrent que ces éléments sont pleinement intégrés dans le quotidien des organisations territoriales. Cela témoigne de la capacité d'adaptation et de résilience tant des collectivités que des personnes qui les animent.

En revanche, il ne faut pas sous-estimer l'impact psychologique de ce nouveau cadre de travail. Ces mesures de protection sanitaires constituent autant de barrières sociales ayant un fort impact négatif sur le bien-être et sur les relations – notamment informelles – entre les agents.

## 2. Un prolongement de crise à l'origine de nouvelles interrogations

### a. Le déplacement de l'attention vers l'enjeu de la santé mentale

Lors des premiers mois de la crise, toutes les collectivités interrogées sans exception nous ont avoué s'être d'abord concentrées sur la protection de la santé physique de leurs agents.

« *Nous n'avons pas eu beaucoup de sollicitations pour des problèmes psychologiques. Au début de la crise, s'exprimer sur ces questions, c'était s'exposer.* » Une psychologue du travail travaillant en appui aux collectivités locales.

Au sein de l'échantillon des collectivités observées, rares sont celles qui ont pu offrir à leurs agents un dispositif de soutien psychologique. Certains employeurs publics locaux ont toutefois permis à leurs collaborateurs de solliciter une prise en charge psychologique, au sein de cellules préexistantes – en propre, auprès d'un centre de gestion ou d'un organisme extérieur – ou spécifiquement créées.

« *On a mis en place une cellule psychologique. En complément, les équipes de la DRH se chargeaient d'appeler les agents au hasard pour s'assurer que tout allait bien.* » Un directeur des ressources humaines d'un établissement public territorial d'Île-de-France.

La crise s'inscrivant dans la durée, les employeurs territoriaux ont toutefois progressivement élargi leur focale et appris à mieux appréhender les difficultés psychologiques croissantes rencontrées par leurs agents.

Si les collectivités interrogées soulignent un vécu et un impact psychologique dépendant du profil de l'agent, toutes font état, à l'instar du reste de la population française, d'une baisse de moral liée à la durée de la crise et à l'absence de perspectives. Des syndromes d'intense fatigue, voire d'épuisement, peuvent également être observés au sein d'équipes qui doivent constamment s'adapter et qui ont – par obligation ou par choix – pris moins de congés qu'à l'accoutumée.

<sup>12</sup> Protocole national pour assurer la santé et la sécurité des salariés en entreprise face à l'épidémie de Covid-19, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, 23 mars 2021.

<sup>13</sup> Protocole sanitaire. Guide relatif au fonctionnement des écoles et établissements scolaires dans le contexte Covid-19 à compter de la rentrée scolaire 2020-2021, Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, 9 juillet 2020.



« Nous n'avons pas eu beaucoup de sollicitations pour des problèmes psychologiques. Au début de la crise, s'exprimer sur ces questions, c'était s'exposer. »

Une psychologue du travail travaillant en appui aux collectivités locales.

Le premier confinement et le recours au télétravail ont également eu pour effet collatéral de dégrader les conditions de travail à cause de l'absence d'outil de travail ou de l'effacement de la séparation entre les sphères professionnelle et personnelle. Les écoles ayant été fermées notamment durant le premier confinement, les agents territoriaux ont parfois dû assurer la charge supplémentaire du suivi pédagogique de leurs enfants. Les entretiens ont permis de mettre en lumière une charge mentale pesant encore majoritairement sur les mères de famille, allant jusqu'à interroger le thème de l'égalité professionnelle. Des situations matérielles délicates ont également pu surgir lorsque certains agents devaient partager leur outil informatique avec leurs proches, conjoints ou enfants, et travailler en horaires décalés. Certains agents ont enfin pu connaître de graves situations d'isolement.

« La crise accentue les problématiques : on observe ainsi la fragilisation d'agents déjà fragiles. » Une directrice générale adjointe de centre de gestion en charge de l'action sociale et de la santé.

L'inscription de la crise dans la durée a de fait poussé nombre d'employeurs territoriaux à étoffer et adapter leurs dispositifs de soutien psychologique en direction d'agents de plus en plus fragilisés. La remontée de phénomènes d'épuisement et d'isolement et l'accroissement du nombre d'agents concernés ou signalés comme en détresse ont parfois pu justifier la mise en place de cellules d'assistance psychologique dans certaines collectivités qui ne s'en étaient pas encore doté. Lorsque ces dispositifs internes s'avéraient être peu utilisés, car peu adaptés à la demande, une orientation vers des psychologues extérieurs à la collectivité a pu être privilégiée. Des outils innovants ont enfin pu être expérimentés, comme la mise en place de groupes de parole ou d'ateliers de bien-être ou de sophrologie. Certaines collectivités ont également fait le choix d'en faire un marqueur politique fort en désignant, dès le renouvellement de leurs exécutifs au printemps ou à l'été 2020, des élus dédiés à la prévention des risques et de la santé au travail.

#### **b. Le placement massif des agents en ASA et le respect du secret médical, impensés de la gestion de crise**

L'inscription d'une crise – qu'on pensait initialement de courte durée – dans le temps long a également fait émerger de nouvelles problématiques en matière de gestion des ressources humaines.

#### **Le recours aux autorisations spéciales d'absence, entre obligation et contrainte**

En premier lieu, le placement massif des agents territoriaux dont les missions n'étaient pas télétravaillables en autorisations spéciales d'absence (ASA) s'est imposé à l'ensemble des employeurs territoriaux. Seules les modalités ont pu différer en fonction des collectivités interrogées. Si les directeurs des ressources humaines ont piloté le placement des agents en ASA, la définition

des critères communs retenus a le plus souvent été confiée aux membres du corps médical lorsque ces derniers étaient présents dans les collectivités.

L'objectif poursuivi était à la fois de protéger les agents les plus vulnérables et d'éviter tout phénomène de stigmatisation des personnels concernés. Afin de concilier la mise en sécurité des agents placés en ASA avec la nécessité de continuité des services publics prioritaires, certaines collectivités ont mis en lumière la possibilité laissée aux managers territoriaux de mobiliser les agents concernés en cas de nécessité. De même, des tâches aussi essentielles que la distribution de masques en direction d'établissements médico-sociaux ou encore l'entretien des routes ont-elles été effectuées grâce à la mobilisation d'agents initialement placés en ASA.

« *L'administration a mis en place des règles communes pour la gestion des autorisations spéciales d'absence, à la différence des protocoles qui pouvaient différer d'un établissement à l'autre.* » Une cheffe de pôle éducation d'une ville de plus de 100 000 habitants du sud de la France.

Le recours massif au régime des ASA, pleinement justifié d'un point de vue sanitaire, a néanmoins pu se traduire par une certaine désorganisation des services territoriaux, notamment à partir de la phase de déconfinement. Les plans de reprise d'activité mis en œuvre par les collectivités ont dès lors dû composer avec les agents demeurant en autorisation spéciale d'absence. Dans la plupart des collectivités sondées, le service en charge de la médecine du travail s'est chargé d'établir les conditions de retour sur site, en cohérence avec les directives nationales.

À partir de la phase de déconfinement, certains managers appartenant à des directions opérationnelles ont parfois pu mettre en exergue des difficultés dans la mise en œuvre des critères de placement en ASA et de conciliation avec la reprise d'activité. Plusieurs managers appartenant à des directions de proximité (éducation ou champ social) indiquent s'être trouvés en délicatesse au moment de la réouverture au public, ne disposant parfois pas des effectifs nécessaires pour assurer un accueil optimal. En outre, parmi les agents les plus vulnérables, certains sont restés durant plus d'un an en ASA. Cela pose non seulement question sur leur situation personnelle (sens, bien-être, sentiment d'isolement) mais également sur la continuité de leurs missions et de leur place au sein des collectifs de travail.

« *La DRH a sans doute placé le curseur un peu loin s'agissant des ASA, ce qui a pu nous mettre en difficulté pour assurer la continuité du service.* » Une directrice de l'éducation d'une commune de plus de 300 000 habitants du sud-est de la France.

## Le secret médical, maillon faible des protocoles sanitaires

En second lieu, la réponse à l'urgence de la situation semble, pour la grande majorité des collectivités interrogées, avoir relégué la prise en compte du secret médical au second plan. D'acception large, le secret médical vise à garantir la confidentialité de l'ensemble des informations relatives à la vie privée d'un travailleur et le protéger contre toute action discriminatoire que pourrait tenter l'employeur à son encontre.

« *Face à l'urgence, la question du secret médical n'a pas été prise en compte.* » Une psychologue du travail en appui aux collectivités locales.

Si certains employeurs territoriaux ont très tôt souhaité placer le respect du secret médical au cœur de leur dispositif de gestion de crise, ils ne représentent toutefois qu'une minorité au sein du groupe de l'étude. Certaines organisations ont développé des solutions alternatives permettant de ménager secret médical et protection collective de la santé des agents. C'est par exemple la finalité de l'application « E-Sdis Santé » développée pour les pompiers<sup>14</sup>.

Au sein de ces collectivités, une analyse juridique poussée a parfois pu donner lieu au vote en comité technique d'un rapport clarifiant les informations pouvant être transmises entre les services de médecine préventive et les autres personnels de la direction des ressources humaines.

En effet, la plupart des opérationnels interrogés confessent ne pas avoir été en mesure d'assurer un respect rigoureux du secret médical de leurs agents, afin de répondre à l'urgence quotidienne. La gestion des cas contacts sur le lieu de travail a ainsi représenté une difficulté importante, l'enquête devant être conduite par les services sanitaires trahissant nécessairement l'identité de l'agent testé positif à la Covid-19.

« *On a pris des mesures pour protéger le secret médical. On a rappelé les règles et les sanctions. Mais nous sommes une petite collectivité : tout finit par se savoir et les informations ont pu circuler oralement.* » Un directeur des ressources humaines d'une intercommunalité de moins de 50 000 habitants de l'ouest de la France.

Au-delà des décisions prises dans le champ de la santé au travail, la crise sanitaire a mis en évidence que les choix d'organisation et de fonctionnement de l'administration territoriale peuvent avoir un impact sur la santé et le bien-être des agents.

---

<sup>14</sup> LÉGER Coline, « Avec E-Sdis santé, la contagion du Covid-19 limitée chez les pompiers et le service assuré », *La Gazette des communes*, 3 septembre 2020.





**Le secret médical  
vise à garantir  
la confidentialité  
de l'ensemble des  
informations relatives  
à la vie privée d'un  
travailleur et le  
protéger contre toute  
action discriminatoire  
que pourrait tenter  
l'employeur à son encounter.**

## **B. L'adaptation des nouveaux modes de fonctionnement imposés par la crise**

### **1. Une réorganisation massive des conditions du travail permettant de protéger la santé des agents territoriaux**

#### **a. Le télétravail, une ligne de crête entre responsabilisation et isolement**

Le travail à distance est indéniablement un fait national marquant de la crise sanitaire. Selon l'Anact, avant la crise sanitaire, environ 14 % des salariés avaient déjà pratiqué le télétravail au moins ponctuellement. Après le premier confinement, c'était près de 20 % des travailleurs qui télétravaillaient totalement<sup>15</sup>. La mise en œuvre massive de cette modalité de travail a, pour tous, impliqué une adaptation remarquable et a, spécifiquement pour les managers, appelé des capacités à renouveler profondément leurs pratiques.

#### **Le télétravail généralisé, une première période de tâtonnements**

À la veille du premier confinement, les collectivités territoriales se situaient à des stades très variables sur le terrain du télétravail. Si pour certaines l'épisode de grèves en décembre 2019 a représenté rétrospectivement une répétition générale, toutes ont dû s'adapter en un temps record à la nouvelle donne du travail à distance imposé.

« C'est assez particulier le télétravail quand on ne connaît pas. J'ai un enfant. C'est difficile de gérer ses horaires. » Une référente périscolaire d'une intercommunalité de moins de 50 000 habitants de l'ouest de la France.

De fait, le travail à distance a souvent été déployé en urgence et dans l'improvisation. Cette phase a pu être synonyme de difficultés pour nombre d'agents. D'un point de vue technique d'abord, ils ont souffert d'un manque d'équipement informatique, de l'absence ou de difficultés d'accès aux logiciels métiers, aux dossiers et à un réseau Internet parfois saturé, ou encore d'une installation précaire dans des domiciles peu adaptés à l'accueil de télétravailleurs. D'un point de vue culturel ensuite, beaucoup n'avaient pas l'habitude du télétravail et ne l'avaient d'ailleurs jamais pratiqué.

« Les gens essayaient de bien faire, parfois sans aucun moyen. Ils ont continué à travailler même sans matériel. » Un psychologue du travail de centre de gestion.

<sup>15</sup> « Le monde du travail à l'épreuve d'un coronavirus : analyses et réflexions », *La revue des conditions de travail*, n° 10, juillet 2020.



Petit à petit, les agents ont été équipés ; les centres de gestion de même que les services supports des collectivités ont été fortement mobilisés pour les accompagner dans ce mouvement. Des outils ont ainsi été proposés pour soutenir agents et managers dans le déploiement de ce nouveau mode de travail. Par exemple, des CDG ont publié des outils accessibles à tous tels que des fiches-métiers pour déployer le télétravail, des guides, des webinaires, des tutoriels pour adopter les postures adéquates en télétravail et prévenir les troubles musculo-squelettiques, etc.

### **Le télétravail, outil de continuité de service public face à une crise qui s'installe**

Grâce au travail à distance et malgré les inconforts des premiers temps, la continuité du service public a été garantie par des agents publics qui se sont fortement investis dans la réussite de ce nouveau contexte professionnel. Mais ce dernier n'a pas été sans poser un certain nombre de difficultés.

Le travail à distance a permis à une part relativement importante d'agents d'expérimenter cette nouvelle modalité de travail. Selon le Baromètre du bien-être au travail MNT – La Gazette des Communes, 65 % des agents locaux ont pratiqué le télétravail pendant le premier confinement. La majorité a plutôt bien vécu cette pratique : 76 % des agents ont apprécié l'organisation de leurs journées de télétravail et 72 % ont été satisfaits de la conciliation entre leur vie personnelle et leur vie professionnelle<sup>16</sup>. En effet, ce qu'il ressort de cette expérience, ce sont les marges d'autonomie laissées aux agents et leur responsabilisation. Cette période exceptionnelle, parce qu'elle imposait l'improvisation, en dehors des habituels processus bien organisés et rodés, a été une occasion pour les agents de déployer de remarquables capacités d'adaptation, mais aussi des prouesses d'innovation.

Cependant, certains n'ont pas réussi à s'approprier le télétravail et, selon des encadrants interrogés, des agents ont mal vécu d'être à domicile. Aussi, si le travail à distance laisse des marges de liberté quant à son organisation personnelle, il peut aussi conduire à un présentisme numérique. À cet égard, les télétravailleurs ont notamment pu ressentir un sentiment de culpabilité vis-à-vis des agents mobilisés sur terrain et ont alors eu la volonté de montrer l'effectivité de leur travail avec à la clé une hyperconnexion néfaste pour leur santé et leur vie privée.

De plus, le travail à distance a été synonyme d'un sentiment d'isolement, sentiment qui est un grand fait de cette crise sanitaire. De ce point de vue, la maîtrise des outils numériques a été une donnée majeure. Si les collectivités ont déployé des formations au fil de l'eau, tous les agents n'ont pas été en

---

<sup>16</sup> Baromètre du bien-être au travail 2020, MNT – La Gazette des communes, novembre 2020.

mesure de se saisir des outils. Une telle situation a pu véhiculer du stress, de l'anxiété, du mal-être et de l'isolement. En outre, pour certains agents le lien avec les collègues ou avec le supérieur hiérarchique s'est desserré, voire rompu. Pour beaucoup d'entre eux, le manque d'échanges informels a été difficile à vivre.

Ainsi, selon une enquête menée par le CDG du Haut-Rhin, 41 % des agents interrogés se sont sentis isolés et 46 % des télétravailleurs ont ressenti des difficultés liées aux moindres contacts avec les collègues ou le supérieur hiérarchique direct<sup>17</sup>. De fait, à l'issue du premier confinement et plus encore depuis le second, la lassitude à l'égard du travail à distance s'est exprimée et nombre d'agents l'ont refusé, la perte du lien social étant alors jugée trop éprouvante. En effet, si dans un premier temps, cette nouvelle modalité a pu être grisante et à la source de nouveautés, généralisée sur le temps long, elle restreint voire inhibe les capacités innovatrices des agents du fait du manque de relations humaines et de l'absence de moments informels qui participent, discrètement mais sûrement, à la performance individuelle et collective.

« *Au premier confinement, il y avait un peu la folie de la nouveauté. Cette lune de miel où tout était bien est un peu en train de s'étioler. On a besoin de rapports humains. On va plus vite quand on est ensemble.* » Une administratrice d'établissement culturel d'une métropole du sud de la France.

### **Les managers au cœur de la mise en place du télétravail**

Le rôle du manager a été essentiel pour accompagner le travail à distance. Au regard des entretiens menés, les encadrants ont majoritairement trouvé les ressorts pour s'adapter et s'attacher à préserver le bien-être des agents, et ce au prix d'un renouvellement profond de leurs pratiques managériales.

Les managers ont rapidement sollicité leurs services ressources pour s'enquérir des outils existant leur permettant d'accompagner la mise en place du travail à distance. Si dans les débuts de la crise, les difficultés traversées par les managers et leurs besoins d'accompagnement ont pu être sous-estimés, les encadrants ont généralement été accompagnés par les directions ressources qui les ont redirigés vers des formations en ligne ou des webinaires proposés par les centres de gestion ou le CNFPT. Aussi, ces directions ont parfois proposé une nouvelle offre de services, voire réorienté leur offre existante, à destination des cadres. À cet égard, on peut citer le remarqué *Guide du manager à distance en situation exceptionnelle* produit en un temps record par la région Grand Est<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Résultats enquête confinement – reprise au travail, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Haut-Rhin, octobre 2020.

<sup>18</sup> *Guide du management à distance en situation exceptionnelle*, Région Grand Est, mars 2020.

Le directeur général des services d'une petite commune a d'ailleurs rapporté s'en être inspiré pour élaborer un guide du e-manager afin de donner des clés aux chefs de service. L'enjeu pour le manager était de ne pas perdre d'agents en prévenant l'isolement, en veillant à maintenir tous les agents dans le collectif ou encore en donnant du sens à l'action de tous et de chacun. Beaucoup d'encadrants ont mis en place de nouveaux dispositifs pour créer du lien, instaurant ainsi de nouveaux rituels et de nouvelles modalités d'information et d'échange tant collectifs qu'individuels. Il est à noter que cette aptitude des encadrants à rester en lien avec les équipes et à adopter une posture d'accompagnement a cependant fortement dépendu de leur capacité à se saisir des outils numériques.

La nécessité d'une intelligence émotionnelle du manager s'est fortement révélée durant cette crise et son exercice s'est imposé comme une exigence dans le suivi et l'accompagnement des agents. Dans une période difficile pour ces derniers, le manager a dû se montrer vigilant aux signaux faibles révélant des fragilités individuelles et/ou collectives. En outre, il a dû s'adapter aux besoins et aux personnalités de chacun. Enfin, il a dû veiller à permettre l'expression de tous sur leur vécu singulier lors de cette grande crise. Les CDG ont d'ailleurs amplement recommandé aux collectivités de s'engager dans une démarche de partage d'expérience *via* des entretiens individuels de reprise et des temps collectifs et afin de ressouder – voire réparer – les collectifs, de réengager les individus dans le sens de leurs missions et, *in fine*, de garantir la résilience de l'organisation. Si certaines collectivités ont tenté de mettre en place ces démarches de résilience, en recourant par exemple à des coachs, beaucoup, prises par les contraintes d'un quotidien bousculé, n'ont pu s'y engager pleinement.

À la suite du premier déconfinement et du retour des agents sur site, les managers ont également eu à faire face au sentiment de culpabilité d'agents qui avaient contracté la Covid-19 et entraîné ainsi le placement de toute une équipe en isolement. Il s'agit évidemment ici de ne pas laisser s'installer l'idée de faute individuelle ou d'erreur humaine.

« *Certains managers se sont sur-investis pour essayer de créer du lien, de faire de la place à leurs agents et de prendre en compte l'état de santé de ces derniers. D'autres ont complètement disparu des radars... avec des conséquences néfastes sur les agents.* » Un psychologue du travail de centre de gestion.

Les encadrants ont dû chercher à déployer une approche managériale *ad hoc*, plus agile et plus directe en évitant de tomber dans l'écueil de la reproduction des schémas du présentiel. L'écoute, la confiance et la délégation ont été appelées à prendre une place centrale dans le management. Les managers étant, de fait, dans l'impossibilité de contrôler la réalité du travail de leurs agents, ils ont dû apprendre à manager par objectifs et dans un cadre de confiance. C'est ainsi que la crise semble avoir été mieux traversée par les

collectifs de travail dans lesquels les managers étaient sensibilisés à la conduite du changement et à la méthodologie de projet. S'il y a eu des cas de management inadapté, une majorité des agents interrogés a estimé avoir bénéficié du soutien de son manager.

« *Certains managers ont eu l'impression de perdre la main. Et pour certains, un agent en télétravail était un agent qui ne faisait rien. Il y a eu des demandes de certains aux services informatiques pour savoir s'il était possible de contrôler le temps passé sur chaque logiciel.* » Une directrice générale des services d'une commune d'outre-mer de plus de 50 000 habitants.

### **b. Les rapports au poste, aux métiers, aux espaces et aux collectifs de travail renouvelés par l'enjeu sanitaire**

Parce qu'il a fallu que nombre de missions du service public demeurent, une part importante des agents a continué de travailler sur le terrain. Dès lors, des protocoles ont été élaborés – souvent métier par métier – et les espaces collectifs et de bureau ont été soumis à des consignes sanitaires strictes. Progressivement, les postes ont été réaménagés comme ce fut par exemple le cas dans la commune de Landerneau où des douches ont été mises à disposition des agents de l'épicerie sociale pour leur permettre de se changer avant de rejoindre leur domicile. Mais parfois, « *les gestes d'évitement et de précautions sanitaires transforment le travail et risquent d'ajouter une "couche" supplémentaire de prescriptions à respecter qui peut être invalidante autant pour la santé au travail que pour la réussite de l'activité*<sup>19</sup> ».

« *L'application des protocoles sanitaires a conduit à des bouleversements dans les habitudes de travail des agents.* » Une directrice générale des services d'une commune moyenne de 30 000 habitants de la grande couronne parisienne.

### **Les métiers contraints d'évoluer au rythme des protocoles sanitaires**

Les protocoles et nouvelles conditions d'exercice du travail ont revisité les métiers. Par exemple, plusieurs entretiens ont mis en lumière la situation malaisée des agents travaillant au contact des enfants tels que les Atsem ou les animateurs. Ces derniers ont vu leur métier se transformer au point d'en voir disparaître le cœur. Priorisant les enjeux sanitaires, la relation à l'enfant s'est fortement modifiée, les activités restant suspendues aux impératifs sanitaires, le masque nuisant aux échanges et les activités d'hygiène ayant pris une place démesurée dans le temps passé en présence des enfants.

« *On a tous changé de métier. J'étais agent de nettoyage, agent de prévention...* » Une administratrice d'établissement culturel d'une métropole du sud de la France.

---

<sup>19</sup> « Le monde du travail à l'épreuve d'un coronavirus : analyses et réflexions », *op.cit.*

Par ailleurs, pendant le premier confinement, certains agents ont pu exercer un autre métier comme ce fut le cas dans une métropole de l'ouest de la France qui a procédé à la réaffectation d'office de près de 300 agents sans activité au profit, par exemple, des Ehpad. Il a été relevé que les agents ont retiré de l'expérience une grande fierté et la satisfaction d'avoir découvert un nouvel univers professionnel. Dans une autre métropole du sud de la France, les agents désœuvrés de la filière culturelle ont été sollicités pour la confection de masques. Ou encore, un directeur général adjoint d'une commune du sud-est s'est trouvé à assurer des livraisons de bouteilles d'eau dans des squats.

**Bonne pratique :** Depuis quelques années, une unité – le pôle « facilitation du quotidien » – d'un service intercommunal chargé de la qualité de vie au travail accueille une dizaine d'agents en transition professionnelle ayant besoin d'un temps pour se reconstruire. Ils sont accompagnés dans leur parcours professionnel par le service et sont, en retour, appelés à venir en aide et à faciliter le quotidien de services en surcharge temporaire (en prenant en charge le courrier, les livraisons, etc.). Cette unité a été fortement mobilisée pendant la crise sanitaire et s'est révélée être une ressource efficace et pertinente grâce à la polyvalence qu'elle cultive.

### Les espaces de travail redessinés par les nouvelles contraintes

Au gré de l'équipement des collectifs en matériel de protection et de l'édiction des protocoles de sécurité, les espaces de travail se sont transformés. Plus encore, avec la généralisation du travail à distance, le lieu du travail a été transfiguré.

Avec l'installation de vitres de protection en Plexiglas ou l'espacement des postes de travail, les bureaux se sont barricadés. Les espaces ont été soumis à des sens de circulation ; ils ont été jaugés, équipés, voire condamnés. Les bureaux ont été rendus individuels ; les restaurants – administratifs ou non – fermés, ils sont aussi devenus le lieu du déjeuner. En outre, la question de la qualité des locaux professionnels a pu être posée avec une acuité renouvelée, l'enjeu sanitaire les rendant parfois impropres à accueillir du public faute d'espace suffisant ou de possibilité d'aération.

*« La taille des locaux pose souci : ils sont petits et, en période de crise, c'est encore pire [...] Il faudrait poursuivre l'accompagnement social, mais nos locaux ne permettent pas sinon on met en danger nos agents. »* Une directrice solidarités et inclusion sociale au sein d'un CCAS de l'est de la France.

Enfin, depuis le déconfinement, on assiste à une hybridation des modes de travail : les agents alternent entre travail en présentiel et travail en distanciel.

Afin de limiter la présence au bureau et les contacts entre agents, les missions ont été réparties entre activités nécessitant le présentiel et celles pouvant être réalisées depuis le domicile de sorte qu'aujourd'hui l'agent ne fait plus la même chose au bureau qu'auparavant. À cet égard, il est à noter que les collectivités se sont engagées – ou auront à le faire prochainement – dans un travail fin d'analyse des tâches et de définition de leur caractère, ou non, télétravaillables. De plus, des roulements de présence ont été mis en place, provoquant alors une fragmentation des lieux d'exercice du travail. Enfin, avec la généralisation du travail à distance, le domicile est devenu tout autant le lieu de la vie professionnelle que celui de la vie familiale engendrant ainsi un flou sur la définition et la délimitation du lieu du travail. Néanmoins, ces derniers propos ne doivent pas faire oublier qu'une grande majorité des agents n'a pu télétravailler durant la crise et ne le peut généralement pas en raison des missions exercées.

*« Les femmes étaient heureuses de retrouver le travail, de délimiter les espaces entre travail et vie domestique, de séparer les deux mondes. »* Un psychologue du travail d'un centre de gestion.

### Les collectifs de travail morcelés par les frontières sanitaires

La distanciation physique s'imposant, les espaces professionnels et sociaux se sont morcelés et les collectifs de travail reconfigurés. Certains collectifs ont pu, un temps, voler en éclat. Mais la crise sanitaire a aussi pu contribuer à faire émerger de nouveaux « collectifs impromptus<sup>20</sup> » à la faveur, par exemple, des outils digitaux ou autour de la résolution de problèmes très locaux tels que la livraison de masques. Dès lors, le collectif de travail est devenu une réalité mouvante.

La distanciation a érigé des frontières et dessiné des lignes de fractures, notamment entre les agents mobilisés, voire surmobilisés, sur le terrain pendant les périodes de confinement, ceux en autorisation spéciale d'absence, ceux qui ont vu leurs activités entièrement suspendues et ceux qui ont continué, depuis leur domicile, de travailler de façon plus ou moins dégradée. Dans certaines collectivités, la prévention et/ou la résorption de la dualité entre « *avant-camp et arrière-camp* » a répondu, selon un directeur général adjoint d'une métropole, à la « *préoccupation constante de ne pas faire exploser la machine, de ne pas faire exploser les équipes du fait de cette dualité* ». Ce souci s'est traduit par des mesures destinées à soulager les agents « *au front* » telles que la dotation rapide de masques, des politiques de réaffectation d'agents pour leur venir en soutien, une politique de congés imposés pour résorber les inégalités de fait entre agents sur le terrain et agents au « *chômage technique* », etc.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

« C'était ma grande crainte qu'il y ait une dualité entre l'avant-camp et l'arrière-camp. Mais rétrospectivement, il n'y en a pas eu. Car on a appliqué beaucoup de mesures. » Un directeur général adjoint ressources d'une métropole de l'ouest de la France.

Avec la reconfiguration des modalités du travail, on a assisté à un renouvellement des rapports aux collectifs de travail, aux équipes et aux collègues. Selon une encadrante d'intercommunalité, le confinement a fait prendre conscience de l'importance du « *lien humain qui fait du bien* ». De plus, la donnée sanitaire a imposé la réorganisation des équipes, comme pour les éboueurs d'une commune fonctionnant selon un binôme devenu stable quotidiennement. Enfin, les consignes sanitaires ont exigé un moindre contact entre les agents.

« Je suis passé dans tous les bureaux, j'ai fait écarter les bureaux. Le plus compliqué, c'était pour les pompiers. Il fallait leur expliquer qu'ils ne devaient pas manger ensemble. » Un médecin-pompier d'un SDIS du sud-est de la France.

## 2. Un maintien du lien professionnel et managérial consubstantiel au bien-être des agents

### a. L'appui d'un dialogue social de plus en plus informel

La crise sanitaire a agi comme un élément d'exacerbation des pratiques sociales préexistantes au sein des collectivités. Elle les a révélées telles qu'elles étaient, les a améliorées lorsqu'elles étaient déjà solidement ancrées dans la culture territoriale ou les a dégradées lorsqu'elles étaient à la source de crispations quotidiennes. De fait, deux pratiques se sont opposées.

« Il y a [les collectivités] qui pratiquent le dialogue social et qui ont continué à le pratiquer pendant la crise... Et il y a les autres... » Un représentant d'organisation syndicale.

#### Les conflits existants exacerbés par la crise

Dans plusieurs collectivités, les organisations syndicales ont été mises de côté. L'appui de celles-ci à la gestion de la crise et à l'élaboration des protocoles sanitaires qui l'accompagnaient a été minimal, conduisant à une opposition larvée, voire conflictuelle, entre employeurs et représentants du personnel. Les sources de ces dissensions nous semblent impossibles à clarifier.

D'un côté, certaines directions générales ou directions des ressources humaines interrogées affirment qu'il était complexe de faire du dialogue social « à la minute », alors que tout semblait relever de l'urgence. D'autres ont indiqué qu'en tout état de cause, les organisations syndicales en présence soit se complaisaient dans une posture de critique alors que la période exigeait des arguments constructifs et la mise en place d'un consensus entre tous les



Selon une encadrante d'intercommunalité, le confinement a fait prendre conscience de l'importance du « **lien humain qui fait du bien** ».

participants au débat, soit manquaient de proactivité en ne sollicitant aucune modalité d'association complémentaire.

De l'autre, les organisations syndicales interrogées, si elles reconnaissent la nécessité de prendre des décisions dans l'urgence, pointent une mise à l'écart pérenne sans qu'aucune proposition d'association ou convocation à une instance exceptionnelle ne leur ait jamais été soumise. Elles soulignent que la crise sanitaire a, pour un certain nombre de collectivités, servi de prétexte pour faire seules et aller plus vite.

*« Il a fallu [...] rappeler quotidiennement à certaines collectivités la nécessité de maintenir le dialogue social et de réunir les instances représentatives. »* Un représentant d'organisation syndicale.

Au-delà de ce débat sur les causes de cette mise à l'écart, qu'il n'appartient pas à la présente étude de trancher, il semble nécessaire d'en détailler les conséquences.

Car dans plusieurs entités, aucun comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) n'a été convoqué ni aucune boucle régulière d'information activée. Ce flottement a été à l'origine de difficultés dans la redescende des informations vers les agents et la remontée des inquiétudes du terrain. Des tensions ont également vu le jour autour du sujet de la santé des agents. Les organisations syndicales et certains des agents de terrain – sans affiliation syndicale – ont ainsi pu dénoncer le manque de transparence de leur collectivité quant aux stocks de masques disponibles puis sur les protocoles de déconfinement à l'étude. Dans ces cas, les enjeux de pédagogie et de co-construction n'ont pas trouvé de traduction et les relations entre employeurs et organisations syndicales se sont dégradées, au détriment d'agents inquiets de ne voir se constituer aucune voie d'expression de leurs revendications.

Il faut toutefois relever que, dans le même temps, certaines directions des ressources humaines qui avaient totalement délaissé le dialogue social en début de crise ont pu évoluer. Elles constataient en effet que cette interaction quotidienne manquait à la continuité du service public et, surtout, à la protection des agents. Quelques rares collectivités ont changé de doctrine au cœur de la crise et organisé plusieurs temps d'échange, plus ou moins formels.

### **Les nouvelles formes de dialogue social nées dans l'urgence**

Dans plusieurs collectivités, à l'inverse, les organisations syndicales ont été étroitement et dès les prémices de la crise associées aux différentes décisions prises. La survenance de la crise a alors marqué l'entrée du dialogue social dans une logique informelle qui tend aujourd'hui à se pérenniser.

Cette association s'est parfois même structurée avant l'annonce du premier confinement. C'est ainsi que plusieurs métropoles françaises ont pu réunir, dès février 2020 et l'apparition des premiers cas de Covid-19 sur le territoire,

des comités techniques (CT) et CHSCT extraordinaires, en présence parfois du président. Des « sous-CHSCT » ont également pu être activés par directions, suivant la même logique, ce qui a pu avoir l'avantage d'une prise en compte plus directe des réalités vécues par chaque métier.

Les personnels de l'enfance mobilisés au titre de l'accueil minimum dans une grande métropole du sud de la France ont par exemple pu exprimer leurs craintes liées aux incertitudes qui entouraient le virus au printemps 2020. De l'avis de tous, à cette époque, les sujets restaient limités. On y évoquait surtout la sécurité des agents volontaires pour tenir des bureaux de vote dans la perspective du premier tour des élections municipales 2020 ou la situation des agents symptomatiques revenant de vacances dans une zone à risques<sup>21</sup>. Pourtant, ce canal d'information et de communication s'est avéré particulièrement propice à l'apaisement des inquiétudes naissantes chez les agents.

Dans quelques rares cas, l'association des organisations syndicales à la réorganisation de la collectivité est allée jusqu'à leur intégration à la cellule de crise comme membres de plein droit<sup>22</sup>. Les organisations syndicales étaient ainsi averties de l'ensemble des décisions prises dans l'urgence. Elles se voyaient communiquer les mêmes points de situation que les membres de la direction et étaient en mesure d'appréhender et de comprendre les difficultés auxquelles l'administration se trouvait confrontée. Elles pouvaient, enfin, jouer le rôle de relais auprès des agents et leur expliciter au jour le jour l'ensemble des décisions prises, dans un contexte particulièrement évolutif.

*« Les échanges n'étaient pas toujours œcuméniques, mais on arrivait toujours à un consensus. »* Un directeur général des services d'une collectivité d'outre-mer.

Qu'il ait – ou non – été formalisé en avance, ce choix de la transparence sur les modes d'organisation des collectivités et sur la prise de décisions a opéré un tournant particulier lorsque la conjoncture s'est soudainement aggravée à la mi-mars 2020. Face à l'urgence et à la gravité de la situation, certaines directions des ressources humaines ont déployé de nouveaux outils de dialogue social, contournant les procédures habituelles et rendant plus informelle leur communication avec les organisations syndicales. De nombreux modèles ont été retenus.

Le modèle majoritaire reste celui d'une duplication des CT et CHSCT extraordinaires en visioconférence, à un rythme plus ou moins soutenu selon les situations locales et, souvent, sans ordre du jour préétabli. Ont pu y être abordées des thématiques qui, si elles tournaient quasi exclusivement autour

---

<sup>21</sup> À l'époque, Bade-Wurtemberg ou Lombardie.

<sup>22</sup> Voir, sur ce point, GINIBRIÈRE Gaëlle, « L'exercice subtil du dialogue social en temps de crise », *La Gazette des communes*, 11 mai 2020.



de la santé des agents, étaient plus diverses qu'en février : déploiement du plan de continuité d'activité, stocks d'équipements de protection individuelle et/ou stratégie d'acquisition, mise en œuvre du télétravail puis, peu à peu, reconnaissance des agents de première ligne, congés payés et préparation des protocoles de déconfinement.

Mais d'autres collectivités ont été plus loin encore et ont acté l'informalisation totale du dialogue social. Leur choix a été dicté par une volonté de ne pas faire de « sur-instance » dans une période déjà chargée et qui requerrait tout à la fois réactivité, fluidité et intelligence collective. Se séparant donc des canaux traditionnels des instances représentatives, particulièrement lourds au plan procédural, elles ont pu préférer des boucles d'information d'échange et d'alerte quotidiennes ou hebdomadaires. Certaines collectivités ont associé l'ensemble des organisations syndicales (y compris celles ne siégeant pas en CT et CHSCT) et, le cas échéant, un médecin du travail. La disponibilité d'un cadre de la direction pouvait par ailleurs être assurée, pour répondre aux questions nécessitant réponse immédiate.

« Dès le départ [les organisations syndicales] ont compris qu'on les embarquait avec nous dans cette galère et qu'on avait besoin d'elles. On a toujours eu un discours de vérité, on n'a jamais rien caché. Les difficultés qu'on rencontrait, on en parlait. » Une directrice des ressources humaines d'une intercommunalité de 70 000 habitants du centre-ouest de la France.

Selon plusieurs directeurs des ressources humaines interrogés, un tel renouvellement du dialogue social au cœur d'une crise d'une ampleur inédite a un double effet. À court terme, il a permis, en temps réel et en toute transparence, une remontée des informations et des inquiétudes du terrain et une association des corps représentants aux décisions prises dans l'urgence par l'administration. De l'aveu de certaines directions des ressources humaines, ces interactions étaient un précieux moyen d'avoir des retours sur le moral des agents, complémentaires à ceux que pouvaient formuler les managers. Surtout, des alertes sur des cas individuels en grande difficulté ont pu être émises par ce biais du dialogue social et les agents concernés accompagnés ensuite par les organisations syndicales, leurs managers et la direction des ressources humaines, dans une triangulation qui se voulait la plus vertueuse possible.

À plus longue échéance, ces nouvelles méthodes seront sans doute l'occasion d'apaiser les relations sociales au sein d'une collectivité, de proposer un dialogue plus constructif et de faire preuve de davantage de solidarité au profit de la santé de tous et par-delà les jeux de postures historiques. Ces apports mutuels seront d'autant plus précieux si les nouveaux canaux ainsi expérimentés venaient à se pérenniser.

« C'est une espèce de petit nuage, un petit courant d'air frais, une bulle qui fonctionne plutôt bien. Mais il y a un risque : que chacun revienne sur ses petites positions. » Une administratrice d'établissement culturel d'une métropole du sud de la France.

## **b. La communication, un outil important pour protéger, rassurer et valoriser**

À l'image du dialogue social, la communication interne s'est progressivement affirmée au cours de la crise sanitaire, comme un rouage central de la continuité de l'activité et du maintien du lien avec les équipes en temps de crise. Ses modalités ont été adaptées dans l'urgence pour pouvoir toucher l'ensemble des agents, dispersés en dehors de leur collectivité et parfois peu enclins à se connecter quotidiennement aux outils informatiques. Il s'agissait tout à la fois de les informer, de les protéger, mais aussi de les valoriser.

### **L'imagination et l'innovation à l'origine de nouvelles formes de communication interne**

Si la communication est redevenue un maillon essentiel de la chaîne de fonctionnement des collectivités territoriales au cœur de la crise sanitaire<sup>23</sup>, c'est qu'il fallait avant tout maintenir informés les agents des nouvelles modalités d'organisation qui se déployaient et protéger les équipes, notamment celles en première ligne, des risques immédiats liés à leur santé. Mais il fallait aussi, et dans le même temps, prévenir un trop fort isolement des agents confinés chez eux et préserver les collectifs de travail. Face à cet impératif d'information, de sécurisation et de protection, les équipes de communication des collectivités ont fait montre d'une réactivité et d'une imagination sans faille.

La communication s'est voulue plus fréquente, suivant des canaux renouvelés. Les plus petites collectivités n'ont par exemple pas hésité à multiplier les e-mails d'information et à alimenter et réactualiser autant que de besoin des espaces dédiés à la pandémie sur leur intranet. D'autres collectivités, de taille souvent plus importante, ont, en complément, déployé de nouvelles méthodes d'informations. Ont ainsi pu voir le jour des blogs dédiés à la gestion de la crise dans la collectivité et constitués de chroniques quotidiennes et de points réguliers. Des vidéos des directeurs généraux des services ont également pu être publiées sur ce même intranet, rappelant l'importance des gestes barrières, du respect des nouvelles modalités de travail et soulignant la nécessaire solidarité entre tous face à cette situation inédite. De façon plus courante encore, ce sont les *newsletters*, des lettres numériques

<sup>23</sup> Voir, sur ce point, FERNANDEZ RODRIGUEZ Laura, « Les collectivités réinventent la communication de crise », *La Gazette des communes*, 18 mai 2020.





**À l'image du dialogue social, la communication interne s'est progressivement affirmée au cours de la crise sanitaire, comme un rouage central de la continuité de l'activité et du maintien du lien avec les équipes en temps de crise.**

hebdomadaires, autour de la pandémie qui ont servi de nouveaux supports de communication. Agrégeant elles aussi des informations en lien avec les ressources humaines, des points sur l'organisation de l'activité ou des conseils pour télétravailler, ces lettres ont été l'occasion de dépasser l'aspect formel en renvoyant à des initiatives personnelles, à des « trucs et astuces » de collègues pour occuper ses journées confinées ou, tout simplement, pour égayer nos vies isolées.

**Bonne pratique :** L'équipe de communication d'une métropole a, aux premières heures de la crise, créé un blog. Accessible à tous depuis un navigateur Internet, il retraçait, chaque jour, la vie quotidienne des agents de la collectivité et les efforts déployés pour maintenir la continuité des services. Sa très bonne audience a semblé refléter l'adéquation de ce nouveau canal aux attentes des fonctionnaires territoriaux, mais également des citoyens.

Dans la même veine, des conseils de films ou de livres ont pu circuler et des « devinettes du jour », sur le modèle de ce qu'ont fait de grands quotidiens nationaux, être publiées chaque début d'après-midi. Cette logique à l'échelle de la collectivité s'est bien souvent dupliquée au sein de chaque service, où les appels des managers intermédiaires se voyaient complétés par la constitution de boucles Whatsapp, l'organisation de « visio-cafés » ou l'envoi de photos de « têtes de confinés ».

« Cette phase de communication transparente et de pédagogie est importante. » Un élu délégué aux ressources humaines d'une intercommunalité de 70 000 habitants du centre-ouest de la France.

#### **La diffusion de l'information inégalement déployée**

De l'émergence de ces nouveaux modes de communication, plusieurs conséquences peuvent être tirées.

D'abord, tous les services au sein des collectivités n'ont pas vu – ou n'ont pas pu voir, faute de moyens humains ou matériels – l'importance que revêtait la communication en temps de crise. De ce point de vue, l'analyse n'est donc pas homogène. Certains agents interrogés nous ont ainsi confié n'avoir reçu aucun appel de leur manager direct tout le temps qu'aura duré le premier confinement ou avoir été maintenus « dans le flou ». Au contraire, c'est dans les collectivités où avait été mise en place une cellule d'information dédiée ou que la communication jouissait d'un portage stratégique (auprès de la direction générale, par exemple) que l'information a circulé de façon plus fluide et a trouvé l'audience la plus complète. De ce dualisme, il ressort qu'un manque de communication organisationnelle – en temps de crise ou non – engendre un

sentiment d'improvisation qui augmente l'insécurité des travailleurs et, avec elle, les risques de santé, notamment psychiques, associés.

« *La collectivité nous a laissés dans le vague. On ne savait rien.* » Une assistante familiale d'un conseil départemental du sud de la France.

Ensuite, et même si le phénomène s'est peu à peu essoufflé à la faveur du premier déconfinement et n'a pas renoué avec le même succès lors du deuxième confinement, ces nouvelles pratiques ont bien souvent permis de mettre en lumière l'obsolescence des outils de communication des collectivités, peu adaptés lorsqu'il s'agit de véhiculer une information rapidement et aux bons destinataires. Cette communication inédite, plus informelle, adaptée à l'urgence et à la pression générée par le contexte sanitaire, a en effet été saluée par les agents qui y ont vu une réelle attention portée par la collectivité sur leurs situations personnelles.

« *En particulier dans les Ehpad, ça nous a montré que nos outils de communication étaient complètement "has been" et pas adaptés...* » Un directeur général adjoint en charge de l'action et de la vie sociales d'une commune de 150 000 habitants de l'est de la France.

Il a également fallu trouver un juste milieu entre nécessité d'informer et de protéger et risque de surinformation, de surcharge cognitive et, *in fine*, d'anxiété aggravée pour les agents. Ce, alors que la communication organisationnelle de la collectivité dépendait largement d'informations véhiculées par des tiers et que ces doctrines, scientifiques ou gouvernementales, ont pu fluctuer d'un jour à l'autre et se sont avérées, au pire contradictoires, au mieux jamais réellement acquises.

Enfin, il a fallu composer avec l'inaccessibilité de ces supports pour certains agents. En effet, il a parfois été impossible de toucher l'intégralité des agents d'une collectivité. Les agents de terrain, comme les rippeurs, les agents de voirie ou les agents spécialisés des écoles maternelles et d'accueil périscolaire, étaient souvent peu connectés à leurs espaces professionnels en ligne. Pourtant ils constituaient la majorité des agents mobilisés au titre de la continuité d'activité et ils apparaissaient paradoxalement prioritaires dans l'information.

Certaines directions des ressources humaines ont pu demander aux managers intermédiaires d'imprimer les lettres d'information pour les distribuer aux agents qui n'auraient pas de poste informatique à disposition. L'affichage dans les vestiaires venait compléter le dispositif. D'autres ont demandé aux agents s'ils voulaient bien, dans le respect du règlement général de protection des données, leur communiquer un numéro de téléphone portable, afin d'être en mesure de leur faire parvenir les informations essentielles par une campagne SMS. Plus généralement, c'est la présence des managers sur le terrain qui a permis d'établir une communication sûre et sereine. S'agissant des agents en

situation de handicap ou éprouvant des difficultés avec la maîtrise de l'écrit, il a fallu s'appuyer sur l'ingéniosité graphique de certains membres de l'équipe de communication, en proposant des infographies et des contenus « FALC » (facile à lire et à comprendre) plutôt que des paragraphes de texte.

« *La crise a montré nos limites sur les canaux, mais aussi sur la communication : on est trop techno, trop dans l'écriture... Ça nous a révélé nos faiblesses... Ça a débloqué des choses.* » Un directeur général adjoint en charge de l'action et de la vie sociales d'une commune de 150 000 habitants de l'est de la France.

### **La communication de circonstance, outil de valorisation des agents**

Mais, pour cruciale qu'elle soit dans l'information et la protection des agents face aux risques immédiats et à venir, la communication interne au cœur de cette crise sanitaire a pu avoir une seconde visée, apparue progressivement : la valorisation des agents et la reconnaissance de leur engagement.

Ces nouveaux supports ont en effet été l'occasion, par l'audience qu'ils recevaient et par les informations qu'ils véhiculaient, de mettre en lumière l'ensemble des agents de la collectivité. Ce sont les agents de terrain, les « premières lignes » ou les agents réaffectés aux fonctions figurant aux plans de continuité d'activité, qui ont bien sûr été mis en avant par une communication interne particulière. À l'image des personnels d'entretien des hôpitaux ou des hôtes de caisse, les agents territoriaux mobilisés sur le terrain, souvent invisibles, ont tout à coup été propulsés au rang de héros exposant leur santé pour le bien commun. Il s'est alors agi, pour les employeurs publics, de rappeler ce rôle à leurs collègues, et plus largement aux citoyens, et de pérenniser cette reconnaissance. En interne, des encarts en tête de page des lettres d'informations numériques ont pu leur être dédiés, appuyés de témoignages et de photos en plein travail de ces agents. En externe, ce sont des campagnes d'affichage sur nos héros territoriaux du quotidien qui ont pu donner à voir aux administrés d'une commune, d'une ville, la réalité des métiers des agents du service public.

Mais s'il importait bien, par la communication adoptée, de reconnaître l'engagement des agents au nom du service public et de l'intérêt général, il s'agissait dans le même temps de ne pas oublier les agents territoriaux contraints et forcés de rester chez eux, en télétravail ou sans activité. Pour les agents en télétravail, plusieurs initiatives de communication ont émergé pour souligner la continuité du service public ainsi assurée. Immersion dans la vie d'un télétravailleur, rappel des difficultés d'exercer des missions hors de son lieu de travail parfois sans les logiciels et les documents idoines, concours photo des nouveaux postes de travail ont ainsi rythmé certains Intranets et certaines lettres numériques.

Pour les agents sans activité ou en autorisation spéciale d'absence durant la période de confinement, leur valorisation a suivi un autre canal : celui de la



À l'image des personnels d'entretien des hôpitaux ou des hôtes de caisse, **les agents territoriaux mobilisés sur le terrain, souvent invisibles, ont tout à coup été propulsés au rang de héros.**

solidarité et de la contribution au maintien du lien social. Dans plusieurs des collectivités ayant mis en place les portraits des agents de terrain, ceux-ci ont par exemple été étendus aux agents qui se sont engagés dans la confection de masques en tissu. Les lettres d'information numériques pouvaient, en parallèle, faire la part belle à des tutoriels proposés par des agents « spécialisés » : des vidéos de fitness par des agents animateurs sportifs, des chroniques lecture par des agents des médiathèques, des recettes de cuisine par les agents de restauration scolaire. Les idées n'ont pas manqué dans certaines collectivités pour reconnaître les compétences de chacun. Des agents ont ainsi suggéré que c'était là « *une belle manière de se sentir utile et reconnu* ».

Toutefois, et là encore, plusieurs risques liés à cette communication de circonstance ont pu être identifiés. D'une part, et en miroir des constats dressés s'agissant du dialogue social, les pratiques de communication ont été très hétérogènes entre collectivités. Certaines entités n'ont pas du tout saisi le canal communicationnel pour valoriser l'engagement des agents territoriaux, soit par manque de temps et de moyens, soit par refus pur et simple de verser dans la « câlinothérapie ». Il est également des cas où la valorisation de l'investissement n'a concerné que les agents mobilisés sur le terrain, sans égard pour le reste des équipes en autorisation spéciale d'absence, en télétravail ou dans l'attente d'une reprise d'activité sur site. Pour ces personnes, la situation a pu être mal vécue : l'impression d'inutilité a parfois dominé et contribué, dans les cas extrêmes, à la rupture du lien avec le collectif de travail.

« *Les agents se sont investis bien au-delà de leur poste. [Or], en termes de reconnaissance, on n'a pas été à la hauteur.* » Une directrice emploi et insertion d'un établissement public territorial d'Île-de-France.

D'autre part, lorsqu'il y a eu valorisation, plusieurs des agents interrogés nous ont exprimé la crainte d'un effet « soufflé », une reconnaissance qui ne durerait que le temps de la crise et serait vite balayée. Non sans lien, l'idée a été émise d'une contradiction, souvent mal vécue par les intéressés, entre une communication particulièrement offensive destinée aux agents mobilisés au titre du plan de continuité d'activité et le refus de leur verser la prime Covid. Ces inquiétudes légitimes appellent les collectivités à réfléchir à une logique de communication toujours systémique et la plus intégrée possible.

# 2

## **LA SANTÉ DES AGENTS, UN IMPONDÉRABLE À METTRE AU CŒUR DES NOUVEAUX FONCTIONNEMENTS RH ET MANAGÉRIAUX SUSCITÉS PAR LA CRISE SANITAIRE**



La crise sanitaire de la Covid-19 a remis en perspective de nombreux principes et enjeux liés à la santé des agents territoriaux. Elle a souligné l'impérieuse nécessité de remettre celle-ci au cœur des systèmes RH. Repenser les organisations à la lumière de cette crise est possible, sinon même nécessaire. Cela appelle cependant une vigilance particulière des collectivités et des managers sur les objectifs visés et les vecteurs utilisés.

## A. La crise de la Covid-19 : une opportunité pour les agents et managers de se saisir de la question de la santé au travail

### 1. Rendre les agents acteurs de la prise en compte de leur santé

#### a. Impliquer les agents dans la promotion de leur santé



**Recommandation n° 1 :** Impliquer les agents dans les démarches d'amélioration de la qualité de vie au travail.

#### Pourquoi ?

« Les agents osent dire qu'ils ne vont pas bien. Ils n'ont plus honte de le dire. (...) La crise a montré que la santé devient la priorité des priorités, aux politiques, aux administrations et aux agents qui vont faire leurs bilans chez le médecin. Ils prennent plus soin de leur santé. » Une directrice générale des services d'une commune d'outre-mer de plus de 50 000 habitants.

La crise sanitaire a concentré les attentions et les discussions sur l'enjeu de la santé de sorte que, selon certains des interlocuteurs interrogés, le tabou entourant le sujet se serait amoindri : les agents s'ouvriraient désormais plus volontiers, y compris à leur manager, sur leur état de santé.

Aussi, la crise pourrait avoir contribué à faire bouger le curseur de l'échelle des attentes des agents vis-à-vis de leur employeur sur le terrain de la santé et des conditions de travail. En effet, selon un sondage OpinionWay pour les Échos et Harmonie Mutuelle, un tiers des employés escompte des améliorations sur le terrain des rythmes de travail, de la prévention du stress, mais aussi sur celui de l'amélioration des procédures de sécurité sanitaires<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> LE BOLZER Julie, « Entre autonomie et stress en hausse, les "télétravailleurs" au milieu du gué », *Les Echos*, 30 septembre 2020.



« La crise a montré que **la santé devient la priorité des priorités.** »

Une directrice générale des services d'une commune d'outre-mer de plus de 50 000 habitants.

Dès lors que les agents se montreraient plus exigeants et intéressés à l'évolution de leurs conditions de travail, les collectivités territoriales auraient intérêt à mieux les associer aux démarches de qualité de vie au travail et les rendre acteurs de leur santé au travail.

### Comment et selon quels vecteurs ?

L'Observatoire MNT, dans l'étude *La santé au travail comme levier d'innovation managériale*<sup>25</sup>, s'était déjà interrogé sur l'importance de la place laissée par les employeurs territoriaux aux agents dans les démarches d'amélioration des conditions de travail et de promotion de la qualité de vie au travail. S'appuyer sur les agents et les associer dans un processus participatif permet de les rendre « *acteurs de leurs parcours, de leurs missions et de leur environnement* ». L'enjeu est alors de susciter la participation des agents et de la garantir effectivement via la création d'espaces et de modalités d'échanges dédiés.

Plusieurs formes de participation peuvent s'articuler entre elles. Aussi, les agents peuvent être invités à donner leur avis à différents stades de la démarche d'amélioration des conditions de travail. Ils peuvent être associés aux diagnostics, appelés à enrichir un recueil de bonnes pratiques et à proposer des améliorations *via* des groupes de travail. Ils peuvent enfin être véritablement acteurs dans la mise en œuvre concrète des évolutions décidées.

**Bonne pratique :** La ville de Paris a lancé en 2017 un appel à projets incitant les agents à proposer des innovations, présentées devant un jury, concernant l'aménagement de leurs postes et de leurs outils de travail afin de lutter contre les troubles musculo-squelettiques. Les agents ont ensuite été amenés à prototyper les matériels imaginés<sup>26</sup>.

### Points de vigilance

Comme dans toute démarche de participation, il est nécessaire de s'assurer de la qualité de la représentativité des agents engagés. Aussi, leur implication et leurs propositions doivent être réellement prises en compte. Enfin, les conditions matérielles doivent permettre une participation effective et satisfaisante des agents concernés.

---

<sup>25</sup> *La santé au travail comme levier d'innovation managériale*, Cahier n° 21, Observatoire de la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF (coll. « Guide managérial »), juillet 2018.

<sup>26</sup> *Ibid.*



### Recommandation n° 2 : Favoriser le recours à la télémedecine.

À la faveur de la crise sanitaire, le déploiement des dispositifs de télémedecine a bénéficié d'un effet d'accélération. Par exemple, les agents ont pu consulter les médecins du travail via des dispositifs digitaux pour être placés en ASA. Dans un contexte épidémique, ces dispositifs présentent un avantage manifeste<sup>27</sup>. De plus, la rapidité, la discrétion et la facilité d'usage de cet outil peuvent encourager les agents à y recourir plus volontiers qu'à une visite médicale classique.

Enfin, la distance physique avec le professionnel de santé peut favoriser la libération de la parole notamment lorsqu'il s'agit de cas de violence psychologique ou de stress intense. Si auparavant les agents pouvaient ressentir des freins à consulter le médecin du travail, l'efficacité du dispositif de télémedecine pourrait, selon une directrice générale adjointe d'un centre de gestion interrogée, transformer le rapport entre agent et médecin en faveur d'une fluidification des relations.

« *La télémedecine a très bien fonctionné [pendant le confinement], mais il faut que le logiciel de téléconsultation soit simple d'usage, accessible sur un smartphone (...). Cela facilite les visites auprès du médecin à la demande de l'agent.* » Une directrice générale adjointe de centre de gestion en charge de l'action sociale et de la santé.

**Bonne pratique :** La ville de Vannes a mis à disposition de ses agents un service de téléconsultation médicale accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 proposant plusieurs spécialités médicales. L'objectif est d'améliorer le bien-être des agents et de réduire l'absentéisme notamment en levant rapidement les doutes sur des problèmes de santé mineurs<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> *Pour une fonction publique heureuse. Sciences - innovations - inspirations*, Fabrique Spinoza, octobre 2020.

<sup>28</sup> *Ibid.*



## b. Former et outiller les agents pour une utilisation adaptée et protectrice de l'environnement numérique



**Recommandation n° 3 :** Accompagner les agents dans une utilisation adaptée, inclusive et protectrice des nouveaux outils numériques.

### Pourquoi ?

La crise sanitaire a mis en lumière l'utilité des outils numériques de communication qui se sont révélés indispensables à la poursuite de l'activité des services. Nombre d'agents, travaillant à distance, ont fait preuve d'inventivité et d'agilité dans l'utilisation de ces nouveaux outils afin de poursuivre leurs missions, travailler en équipe et garder le lien avec leurs collègues. Néanmoins, tous les agents n'ont pas la même sensibilité ni les mêmes compétences s'agissant de ces outils et certains – et parmi eux des managers – se sont trouvés bien démunis face à leur généralisation dès le premier confinement.

Si la digitalisation de l'activité peut aider les agents dans leur travail quotidien, elle affecte cependant leur rapport au travail et a des conséquences concrètes sur leur santé et leur sécurité. Ainsi, le numérique peut être une source de fatigue, de stress ou d'inconforts physiques ; de ce fait, il peut générer de nouvelles anxiétés et de nouveaux risques liés aux mauvaises positions adoptées, au manque d'interaction physique, à l'absence ou à la mauvaise maîtrise des outils ou encore à une sur-sollicitation numérique qui empêche les agents de déconnecter<sup>29</sup>.

« *J'ai eu beaucoup de problèmes de dos du fait d'une mauvaise posture.* » Une référente périscolaire d'une intercommunalité de moins de 50 000 habitants de l'ouest de la France.

### Comment et par quels vecteurs ?

Accompagner l'ensemble des agents – télétravailleurs ou non – s'avère donc nécessaire dans une utilisation adaptée et saine des outils numériques. Il s'agit de garantir la performance individuelle et collective tout en préservant la santé et les conditions de travail en ne laissant aucun agent sur le bord de la route.

Les agents doivent être formés à l'utilisation des outils numériques et non seulement aux logiciels métiers : dans une optique de construction des parcours professionnels mais aussi dans un contexte de dématérialisation croissante du service public et des procédures internes, la maîtrise des outils

numériques et collaboratifs est désormais indispensable<sup>30</sup>. L'illectronisme a été créé, pendant la crise sanitaire, mais déjà avant celle-ci, une fracture entre les agents à l'aise et ceux démunis face au numérique. Aussi, le numérique doit se mettre au service de la cohésion du collectif du travail.

Dès lors, les formations individuelles doivent s'attacher à diffuser des clés permettant la maîtrise des outils numériques. Mais aussi, – et parce que ces derniers sont à la base d'une reconfiguration des relations humaines – les agents doivent être collectivement formés aux outils de communication. Il s'agit de partager les bonnes pratiques, comme celles concernant la gestion des courriels. Des dispositifs d'entraide entre les agents peuvent ainsi être promus, des agents « experts » accompagnant des agents plus en difficulté.

**Bonne pratique :** Lors du premier confinement, les services supports d'une intercommunalité ont produit un livret de fiches pratiques à destination des agents, relatives, par exemple, au télétravail ou à l'utilisation du logiciel Teams. Ces fiches percutantes, ergonomiques et compréhensibles ont pu être facilement prises en main par tous les agents.

### Points de vigilance

La maîtrise et l'extension de l'utilisation des outils numériques, permises par une accélération de la numérisation des activités, ne doivent pas conduire à un « tout numérique » qui, comme le contexte actuel et les entretiens menés le démontrent assez nettement, n'est pas souhaité par les agents publics<sup>31</sup>. Si ces outils peuvent être à la source d'innovations et promouvoir de nouvelles pratiques, l'absence de contacts interpersonnels directs et informels sur le temps long nuit à la performance individuelle et collective. Un usage raisonné implique également une réaffirmation et une garantie de l'effectivité du droit à la déconnexion, un droit consacré législativement.

<sup>29</sup> LECOCQ Charlotte, COTON Pascale, VERDIER Jean-François, *op. cit.*

<sup>30</sup> KRASSOVSKY Julie, « Pas de dématérialisation sans accompagnement des agents », *La Gazette des communes*, 20 janvier 2021.

<sup>31</sup> RALLU Bénédicte, « Télétravail dans la fonction publique : stop ou encore ? », *La Gazette des communes*, 15 décembre 2020.

### Pour aller plus loin...

La loi du 8 août 2016 relative au travail<sup>32</sup>, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a introduit un **droit à la déconnexion** qui s'impose comme une obligation pour les employeurs.

## 2. Outiller les encadrants pour le déploiement d'un management plus souple, direct et protecteur de la qualité de vie au travail des agents



**Recommandation n° 4 :** Former les managers aux enjeux de la santé et de la qualité de vie au travail

### Pourquoi ?

Les managers publics sont au quotidien les interlocuteurs privilégiés des agents. Ils sont les premiers à faire face, constater et accompagner les agents en difficulté et en souffrance au travail. Durant la crise sanitaire, ils ont été particulièrement exposés du fait d'un surcroît d'activité, mais également de la nécessité de maintenir un lien à distance avec les agents et de réinventer l'animation des collectifs de travail. Les directions générales des collectivités ont très souvent insisté sur l'impérieuse nécessité de maintenir ce lien par le biais d'appels réguliers par exemple. Dans ce cadre, les managers ont également eu pour mission de détecter les éventuelles difficultés des agents durant cette période.

« *Ce qui est essentiel dans la santé au travail, c'est d'avoir un environnement propice à l'épanouissement, soit un cadre et des conditions ne contribuant pas à dégrader la santé des agents. Depuis la crise, il semblerait que ce champ soit mieux compris par les managers. Il y a sûrement eu une prise de conscience générale de l'environnement et des conditions.* » Une directrice générale adjointe de centre de gestion en charge de l'action sociale et de la santé.

Cependant, nombre d'encadrants ne sont pas ou peu formés aux enjeux relatifs à la santé au travail et peuvent se sentir démunis face aux difficultés que traversent les agents.

<sup>32</sup> Article 55 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, JO n°0184, 9 août 2016.

### Comment et selon quels vecteurs ?

De très nombreuses collectivités font part d'un grand besoin de formation des managers sur les questions relatives à la santé au travail. Si les enjeux de santé et sécurité au travail sont abordés de façon obligatoire lors des prises de postes pour les agents, l'information reste bien souvent minimale pour les encadrants. De plus, les sujets de pénibilité physique tendent à être aujourd'hui plus identifiés et pris en compte que les risques psychosociaux encore peu évoqués. Mettre en avant cette thématique lors des journées d'intégration des nouveaux agents peut être un premier levier de mobilisation des managers. Des formations plus poussées peuvent également être organisées en s'appuyant notamment sur les ressources des centres de gestion.

Pour être en mesure d'accompagner les agents, les managers doivent également être au fait des outils proposés par la collectivité pour apporter des solutions, mais également orienter les agents vers les bons interlocuteurs. Des outils peuvent également être mis en place pour faciliter le dialogue manager/agent sur ces sujets. Par exemple, l'entretien annuel d'évaluation peut être un moment propice pour évoquer les enjeux de qualité de vie au travail et de sécurité au travail. Le cadre de cet entretien, avec des questions précises, définies par la direction des ressources humaines, en concertation avec les cadres volontaires et les organisations syndicales, permet de sécuriser le manager et l'agent dans leur expression sur ces sujets.

### Points de vigilance

Évoquer les questions de santé dans un cadre professionnel n'est pas aisé. Le manager ne doit pas être intrusif. Il n'a pas à connaître l'état clinique de ses agents. Son rôle est d'écouter, de repérer et d'orienter vers les interlocuteurs idoines. Le manager ne doit pas faire pression sur un agent en raison de son état de santé. Le positionnement peut de ce fait être difficile à trouver.



**Recommandation n° 5 :** Former les managers aux nouveaux modes de management et en particulier au management à distance

« *On peut quand même constater que les collectivités territoriales ouvertes aux modes agiles et de management différent ont mieux encaissé la crise.* » Une directrice générale d'un centre de gestion du nord de la France.

### Pourquoi ?

La crise sanitaire a démontré qu'un management trop rigide, s'attachant trop au contrôle des agents et de leur travail, n'avait pu fonctionner de façon satisfaisante. Certains managers, craignant de perdre le contrôle de leurs

agents, ont pu être tentés de renforcer les outils de contrôle et de *reporting* de l'activité. Or, une telle posture managériale peut être source de démotivation ou de mal-être pour les agents. Le travail à distance actuellement – puis le télétravail « normal » qui se mettra inévitablement en place à l'issue de la crise – invite à repenser les techniques de management et en particulier celles du management à distance.

« Il y a un vrai souci de compétences dans l'accompagnement des agents. Il y a des managers qui ne sont pas formés au management et encore moins au management à distance. » Un psychologue du travail de centre de gestion.

### Comment et selon quels vecteurs ?

La crise sanitaire a prouvé la nécessité d'un management caractérisé par les objectifs, la confiance et la délégation, des modalités managériales qui ne sont pas encore la norme dans la fonction publique territoriale. Ainsi, il est nécessaire de forger au sein des collectivités territoriales une culture managériale commune et de former les managers pour mieux les responsabiliser. Ces derniers doivent être formés à la conduite du changement, aux techniques de management participatif et d'animation d'équipes afin de « conforter le management dans l'attribution de marges d'autonomie à son équipe, au service de l'objectif commun »<sup>33</sup>. Il est à noter que la grande majorité des cadres de la fonction publique territoriale n'a bénéficié d'une formation managériale que très réduite à l'issue soit d'une promotion interne soit de la réussite, par exemple, du concours d'attaché territorial. L'enjeu est donc celui de muscler, sur le long cours, leur formation managériale.

Pour ce faire, il est recommandé d'associer tous les managers, de tout niveau, à la définition d'un référentiel managérial et, éventuellement, à la formalisation de chartes managériales. À partir des objectifs managériaux ainsi définis, il s'agira ensuite de déployer un plan de formation sur mesure pour chacun des managers.

Sur le point spécifique du management à distance, l'impératif de cohésion du collectif de travail est prégnant. Les règles de fonctionnement hors site des équipes doivent être partagées, de même que les objectifs collectifs. La nécessité de donner du sens à l'action est d'autant plus importante pour le manager lorsque le lien avec et entre les agents est physiquement distendu. Cependant, le suivi individuel des agents reste tout aussi essentiel : la relation à chaque agent doit être travaillée, le manager devant être à l'écoute de signaux faibles qui pourraient révéler des situations de fragilités ou d'isolement que l'éloignement physique rend moins visibles et décelables.

Dès lors, les managers doivent être formés à une bonne utilisation des outils numériques, mais ils doivent aussi être sensibilisés aux risques portés par ces derniers en termes d'anxiété et de fatigue. Ils doivent également être accompagnés dans la maîtrise de techniques managériales opérantes lorsque tout ou partie des équipes se trouve hors site. Enfin, ils doivent être sensibilisés à la détection des risques psychosociaux et à l'accompagnement des agents en difficulté.

De plus, le travail à distance appelle une réflexion globale et une montée en compétences des managers sur les enjeux de communication. Les outils collaboratifs doivent être maîtrisés. Aussi, dans un contexte d'amoindrissement de la communication directe et de montée en charge de la communication écrite, celle-ci doit faire l'objet de vigilances afin d'éviter les incompréhensions, les tensions, voire le malaise des agents. Les courriels doivent adopter une tonalité ouverte et cordiale, ne pas laisser place aux doutes, s'attacher à prendre des nouvelles et à valoriser les agents. Il est aussi recommandé de les doubler d'appels téléphoniques réguliers. Par ailleurs, la communication au sein des équipes doit être fluide afin de garantir une bonne information malgré un mode informel, tout en veillant à contourner l'écueil de l'infobésité.

« Une révolution managériale est en cours : le management par la confiance est plus que nécessaire. » Une directrice générale des services d'une commune d'outre-mer de 50 000 habitants.

### Points de vigilance

Tous les agents n'ont pas les mêmes besoins et les mêmes attentes vis-à-vis de l'encadrement : certains apprécient de larges marges de liberté quand d'autres se sentent plus sécurisés lorsqu'un cadre est clairement posé. Le manager doit dès lors être attentif à adopter une approche différenciée dans les modalités d'un management tenant compte des personnalités et des problématiques individuelles.

Le travail à distance présente, comme évoqué précédemment, un risque d'effacement de la frontière entre le temps privé et le temps professionnel. Le manager doit donc s'attacher à assurer le respect et l'effectivité du droit à la déconnexion par les agents. À cet égard, l'exemplarité du manager est cruciale. À titre d'exemple, il est déconseillé d'envoyer tardivement des courriels à ses équipes au risque de pousser certains de ses membres à y répondre encore plus tardivement. De plus, s'il est nécessaire d'assurer une bonne circulation des informations au sein d'équipes dispersées, il faut veiller à ne pas multiplier les canaux, plus ou moins informels, de communication.

<sup>33</sup> LECOCQ Charlotte, COTON Pascale, VERDIER Jean-François, *op. cit.*



**Le travail à distance appelle une réflexion globale et une montée en compétences des managers sur les enjeux de communication.**

**Bonne pratique :** La ville de Paris a rédigé un mode d'emploi à la déconnexion, conçu comme un recueil de bonnes pratiques. Par exemple, on y trouve des conseils sur les moments où il faut éviter d'envoyer des mails et ceux auxquels les agents ne sont pas tenus d'y répondre<sup>34</sup>.

### 3. Repenser les structures, les organisations et les collectifs de travail

En conduisant les collectivités à déployer massivement le télétravail et à repenser leurs modes de fonctionnement et de travail, la crise a fait office de laboratoire d'idées en matière organisationnelle. De nombreuses initiatives et bonnes pratiques pourraient être intégrées de manière structurelle par l'ensemble des collectivités.



**Recommandation n° 6 :** Redonner du sens aux collectifs de travail

#### Pourquoi ?

La crise a mis en lumière l'importance du sens et de l'engagement dans les actions menées quotidiennement par les agents territoriaux. Parmi les personnes interrogées dans le cadre de cette étude, nombreuses sont celles ayant déclaré ne pas avoir compté leurs heures durant la période de confinement et s'être pleinement investies dans leurs missions.

« *C'était ma place, c'était mon rôle d'être présent.* » Un agent d'accueil d'un espace solidarités d'un conseil départemental de l'est de la France.

Le sens du service public et la fierté d'être fonctionnaire ont ainsi été des moteurs durant les périodes difficiles de la crise sanitaire. Pour autant, cet engagement des agents territoriaux, notamment durant le premier confinement, n'a pas été systématiquement suivi d'une reconnaissance de la part des employeurs. Ainsi, le rapport de la Fabrique Spinoza *Pour une fonction publique heureuse*<sup>35</sup> souligne qu'une large majorité des agents se sont sentis fiers et utiles, mais que seulement 31 % ont eu le sentiment d'être valorisés.

Ce constat est corroboré par différents entretiens réalisés dans le cadre de cette étude avec des agents ayant été mobilisés au titre des plans de continuité d'activité. Certes, des « primes Covid » ont été mises en œuvre par une large

<sup>34</sup> Pour une fonction publique heureuse. Sciences – innovations – inspirations, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

part des collectivités, traduisant une reconnaissance sous forme matérielle de l'engagement des agents s'étant fortement mobilisés pour faire face à la crise. Certains ont toutefois fait part d'une déception quant à la faiblesse de la communication de la part de leur hiérarchie. Ils auraient en effet souhaité que cette reconnaissance soit verbalisée.

### Comment et selon quels vecteurs ?

Les outils numériques apparaissent aujourd'hui indispensables pour cultiver le lien avec les agents de sa collectivité et valoriser, par voie directe, leur travail et leur engagement.

Au sein de plusieurs collectivités, les membres des comités de direction et les élus se sont ainsi emparés des outils digitaux pour s'adresser directement aux agents et valoriser leurs actions durant la crise, que ce soit sous forme de capsules vidéo ou de « directs » *via* les réseaux sociaux.

**Bonne pratique :** Pendant la crise, une communication valorisant les « héros du confinement », réalisée aussi bien en interne qu'en externe, visait à mettre en avant des métiers – parfois méconnus, voire déconsidérés – auprès des services et de la population. Cela s'est traduit par des encarts ou des entretiens dans les magazines de la collectivité. La collectivité de Rouen a ainsi réalisé, en interne, des portraits quotidiens d'agents mobilisés durant le premier confinement et, en externe, des publications afin de valoriser auprès des habitants les différents métiers municipaux.



**Recommandation n° 7 :** Penser et formaliser l'organisation des services en mode hybride, en privilégiant l'autonomie des agents et la souplesse des modes de fonctionnement fondés sur un mix télétravail/présentiel.

### Pourquoi ?

Un directeur général des services interrogé estime que la crise sanitaire et ses conséquences en matière d'organisation et de conditions de travail allaient marquer progressivement la fin de la culture du « tout présentiel » ou, selon ses mots, de celle du « premier arrivé et dernier à partir ». En imposant aux collectivités le travail à distance, la crise sanitaire a en effet donné un important coup d'accélérateur au développement du télétravail et à la mise en place d'organisations plus agiles et hybrides. Pour la plupart des agents, cela se traduit par davantage d'autonomie et une alternance de temps de travail dans les locaux de la collectivité et d'autres à domicile ou sur des tiers-lieux.

Outre les enjeux liés aux changements dans les modalités de management<sup>36</sup>, la configuration des structures administratives évolue. Il s'agit de la conséquence de nouvelles modalités de travail et de fonctionnement qui ont émergé durant la crise sanitaire et qui semblent s'installer dans la durée. Afin d'en tirer le meilleur parti, il apparaît nécessaire d'accompagner cette transformation en matière d'aménagement des locaux et d'organisation, et de formaliser de nouveaux cadres.

### Comment et selon quels vecteurs ?

En premier lieu, le cadre du télétravail doit être repensé et formalisé. À la suite de l'épisode massif et forcé de travail à distance durant le premier confinement, le télétravail s'est imposé comme une nouvelle donne au sein des collectivités territoriales. Selon le baromètre RH La Gazette – Randstad, 55 % des collectivités interrogées souhaitent ainsi pérenniser et développer le télétravail<sup>37</sup>.

Celui-ci présente en effet un certain nombre d'avantages, tant pour les structures administratives que pour les agents. Il permet ainsi de limiter les déplacements, – notamment au sein de collectivités couvrant des territoires et organisées sur différents sites – de gagner en temps et en efficacité, de limiter le nombre de réunions, etc. Le télétravail, s'il n'est pas encadré et limité, peut cependant engendrer des effets pervers sur la santé, tant physique que psychique, des agents, notamment un risque de développement de pathologies du fait d'une trop grande sédentarité.

Le décret du 5 mai 2020, pris pour l'application des dispositions de l'article 49 de la loi du 6 août 2019, a ainsi fixé un cadre au télétravail dans les administrations publiques. Des réflexions doivent être entamées au niveau de chaque collectivité pour formaliser, à partir de cette base juridique, le cadre du télétravail et intégrer pleinement cette nouvelle donne au sein de leurs organisations. Des travaux doivent être menés dans chaque direction pour déterminer au sein du mix présentiel/distanciel, l'approche la plus adaptée et le meilleur équilibre<sup>38</sup>.

En second lieu, la généralisation du télétravail et le développement d'organisations hybrides en découlant impliquent une reconfiguration des espaces et des bureaux au sein des collectivités locales. En effet, la rotation des agents conduit à une sous-utilisation des locaux. Plusieurs bureaux ou postes de travail se retrouvent ainsi inoccupés, invitant les employeurs

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> GINIBRIÈRE Gaëlle, « Télétravail, management... les agents tirent les leçons de la crise », *La Gazette des communes*, 23 novembre 2020.

<sup>38</sup> KRASSOVSKY Julie, « Les administrations offrent un terrain propice au télétravail », *La Gazette des communes*, 10 décembre 2020.

territoriaux à entamer des réflexions sur la rationalisation de leurs espaces, voire le déploiement de nouvelles organisations.

Ces travaux de reconfiguration des espaces de travail pourraient, si la logique était poussée à son terme, conduire à la fin des bureaux personnels (et personnalisés). Ceux-ci pourraient en effet être remplacés par des open-spaces. Ainsi, un directeur général des services au sein d'une commune interrogé a indiqué que sa collectivité avait entamé des réaménagements en ce sens. Pour montrer l'exemple, le maire, le directeur de cabinet et le DGS de cette commune partagent désormais un même espace de travail.

Cette approche, qui implique de profondes modifications dans les organisations et les habitudes de travail, et qui ne peut être envisagée de façon plus ou moins généralisée qu'à long terme du fait des problématiques d'aérosols qu'elle véhicule, n'est cependant pas partagée par l'ensemble des employeurs locaux. Il convient donc de procéder avec prudence et d'entamer, avant tout projet de reconfiguration, des démarches de réflexions associant assez largement les agents de chaque collectivité.

Les open-spaces ne feront ainsi pas tout de suite leur révolution, mais le bureau changera assurément ses atours au sortir de la crise. Certains entretiens nous ont révélé des réflexions en cours sur le déploiement du flex-office, le recours à des tiers-lieux de télétravail – ni à la maison, ni sur le site du travail mais dans des conditions qui ménagent la concentration et la séparation des sphères – ou, plus stratégiquement encore, sur la réduction du foncier du fait d'une moindre présence sur site.

### Points de vigilance

Le développement du télétravail soulève également la question, en matière d'équipements et d'ergonomie, de l'intervention de l'employeur au domicile des agents. Une directrice générale des services a ainsi indiqué mener des réflexions quant à l'achat de fauteuils de bureau adaptés pour les personnels travaillant à leur domicile.

Certains agents peuvent en effet télétravailler dans des conditions matérielles précaires et, dans un contexte marqué par la généralisation de ce dispositif, cela pose la question de la responsabilité des employeurs vis-à-vis de la conformité des lieux de travail et de la santé des agents, y compris à leur domicile. Malgré la complexité de telles interventions, les collectivités peuvent s'appuyer sur les services de médecine préventive pour entamer des actions en ce sens.

Il est également important de veiller à ce que les réflexions portant sur la reconfiguration des locaux ne se limitent pas uniquement aux bureaux et espaces de travail. La crise a en effet souligné l'importance de la question du bien-être des agents.

Les employeurs publics pourraient ainsi davantage appuyer leurs réflexions et leurs actions quant à la création de lieux d'échanges informels et d'espaces de détente au sein de leurs collectivités. À titre d'exemple, une commune de l'échantillon de cette étude conduit des travaux d'aménagement afin de transformer un local inutilisé en salle de sport. L'objectif de cette démarche est de permettre aux agents de bénéficier de cours collectifs, par exemple lors de la pause méridienne ou en fin de journée.

## B. La crise de la Covid-19 : une opportunité pour faire de la santé au travail le fil rouge des politiques RH

En plaçant les enjeux sanitaires au centre de l'organisation du travail et des préoccupations des employeurs, la pandémie de Covid-19 a mis en lumière l'importance de la prise en compte des questions de santé au travail. Dans une période marquée par de profonds bouleversements, la santé des agents apparaît comme un nouveau paramètre à prendre en considération dans les stratégies de développement des ressources humaines. Un sujet à lier avec de nombreux sujets connexes comme l'égalité professionnelle ou encore le passage aux 1607 heures.

D'ailleurs, à l'issue du premier confinement, de nombreuses collectivités ont fait part de leur volonté d'avancer vers une meilleure prise en compte de la santé de leurs agents. Certaines actions ont rapidement été mises en œuvre aussi bien en matière d'organisation des services traitant des questions de santé au travail que de réflexions structurelles sur l'évolution des conditions de travail.

### 1. Repenser le dialogue avec la médecine du travail et sa structuration

Acteur incontournable de la santé au travail, les services de médecine au travail souffrent souvent d'une appréciation défavorable de la part des employeurs territoriaux et des managers publics. Les critiques sont nombreuses et acerbes dans le contexte pandémique actuel. Leur absence au début du premier confinement, voire leur inexistence totale ont été pointées par de nombreuses collectivités de notre échantillon. Rares sont les médecins du travail qui ont été présents dans les cellules de crise par exemple. La crise a ainsi mis en avant des dysfonctionnements du système de santé au travail connus depuis de nombreuses années<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> SCORDIA Bastien, « Charlotte Lecocq : "Il y a urgence à s'attacher à la santé et à la qualité de vie au travail des agents publics" », *Acteurs publics*, 5 novembre 2020.



Ces constats et le contexte national marqué par les discussions autour du nouveau plan santé au travail dont l'adoption est finalement prévue à l'été 2021, invitent à esquisser des évolutions possibles dans le suivi des agents, la place de la médecine du travail et les nouveaux sujets d'attention pour ces services.

### a. Améliorer le suivi de la santé au travail des agents territoriaux



**Recommandation n° 8 :** Interroger les modalités d'organisation de la médecine du travail au sein des collectivités.

#### Pourquoi ?

Les modalités de suivi des agents par la médecine du travail varient selon les collectivités. Trois grands schémas d'organisation se dessinent :

- Les plus grandes collectivités tendent à disposer d'un service de médecine du travail en leur sein, composé d'un ou plusieurs médecins, voire d'infirmiers spécialisés en santé au travail et de professionnels de l'ergonomie ou des risques techniques par exemple.
- Un grand nombre de collectivités adhère au service de médecine du travail proposé par les centres de gestion départementaux. Ces services proposent différentes actions allant des examens médicaux obligatoires aux interventions sur les lieux de travail des agents.
- Enfin, d'autres collectivités, encore peu nombreuses, choisissent ou n'ont parfois pas d'autre choix que d'adhérer à des services de santé au travail interentreprises qui suivent majoritairement des salariés du privé.

L'épidémie de Covid-19 a démontré tout l'intérêt pour les collectivités de pouvoir compter sur la présence de médecins du travail dans leur effectif. Leur engagement et leur présence ont permis un suivi régulier des agents les plus à risques, une plus grande efficacité dans la gestion des mesures d'isolement et un accompagnement plus soutenu dans l'adaptation des environnements de travail lors du déconfinement en mai 2020.

Les services de médecine du travail des centres de gestion ont parfois pu faire face dans cette période à des difficultés structurelles : ces services ne disposent pas des moyens humains, mais aussi parfois technologiques, nécessaires pour faire face à un surcroît notable de sollicitations. Les collectivités ont alors déploré le « *silence radio* », selon les dires d'un directeur des ressources humaines d'une commune d'Île-de-France, de la part du CIG. Cette situation est particulièrement défavorable pour les plus petites collectivités qui n'ont par ailleurs que très peu de moyens au sein même de leur service ressources humaines.

#### Comment et selon quels vecteurs ?

Pour les collectivités mises en difficulté par manque de dialogue avec les professionnels de la médecine du travail, la situation appelle, dans un premier temps, l'ouverture d'une réflexion sur les modalités mêmes de suivi des agents.

**Bonne pratique :** À l'issue d'un état de l'existant reposant notamment sur le nombre d'agents ayant été convoqués à une visite médicale, sur les délais de convocations en cas de besoin, mais aussi sur le coût de l'organisation actuelle et les offres concurrentes existantes sur le territoire, une collectivité d'outre-mer a fait le choix d'adhérer à un service de santé au travail interentreprises.

Si toutes ne peuvent pas recruter des médecins du travail, l'adhésion à un service de santé au travail interentreprises peut être une alternative. Certaines collectivités ont pu dans ce cadre bénéficier d'un suivi régulier pendant la crise. Les centres de gestion, faisant eux-mêmes face à des difficultés, tendent également à réorganiser leur service de santé au travail pour plus d'efficacité. Les employeurs publics peuvent ici aussi manifester leurs attentes.

**Bonne pratique :** Pour pallier les difficultés de recrutement de médecin du travail dans un département rural pour l'ensemble des employeurs publics, le centre de gestion a fait le choix d'ouvrir son service de santé au travail aux administrations déconcentrées de l'État et aux services hospitaliers du département dans le cadre d'une convention spécifique de financement. Cela permet de maintenir un suivi médical des agents publics dans le département.

**Bonne pratique :** Un centre de gestion a fait le choix de ne pas développer en son sein un service de médecin du travail, mais de nouer des partenariats étroits avec des services interentreprises et d'y orienter ses adhérents. Le CDG assure un conseil à ces services pour une bonne prise en compte des spécificités de la fonction publique territoriale et de ses métiers.

Enfin, le développement de pratiques comme la télémédecine dans le cadre des consultations de médecine du travail pourrait également faciliter le suivi de certains agents, notamment en cas de maladie chronique.

## Points de vigilance

Les services de santé au travail interentreprises peuvent connaître des difficultés dans la compréhension des particularités de la fonction publique et notamment des obligations statutaires. Les mesures proposées, calquées sur ce qui peut se faire dans le secteur privé, peuvent ainsi être parfois en décalage avec le contexte territorial. Une sensibilisation de l'équipe amenée à suivre les agents par les services de la direction des ressources humaines peut alors s'avérer nécessaire pour réduire les incompréhensions de part et d'autre. Par ailleurs, l'organisation même de ces services est amenée à évoluer prochainement suite à la signature d'un accord national interprofessionnel en décembre 2020<sup>40</sup>.



**Recommandation n° 9 :** Renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale pour les médecins du travail.

### Pourquoi ?

Les difficultés de recrutement des médecins du travail sont structurelles et affectent indifféremment le secteur privé et le secteur public. Le nombre de médecins du travail formés est insuffisant au regard des besoins. La pyramide des âges est très défavorable pour cette profession. La concurrence est donc vive entre l'ensemble des employeurs et tend à aggraver la pénurie rencontrée par les collectivités territoriales. Cette situation explique les difficultés rencontrées par les services de santé au travail pendant la crise. Plus structurellement, elle affecte le suivi des agents : les visites périodiques ne sont plus assurées, les délais en cas d'urgence s'allongent. Cela pénalise à la fois les agents, mais également les employeurs publics qui ne peuvent compter sur cet appui important pour accompagner des agents fragiles et les managers qui peuvent se sentir démunis face à ces agents.

### Comment et selon quels vecteurs ?

Le manque de médecins du travail étant un problème global, les collectivités ont peu de prises sur ce sujet. Elles peuvent néanmoins renforcer l'attractivité de leurs services de médecine du travail, en prenant exemple sur les différentes initiatives développées par des territoires ruraux pour attirer des médecins généralistes. Plusieurs éléments peuvent ainsi être mis en avant<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Accord national interprofessionnel pour une prévention renforcée et une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail, 9 décembre 2020.

<sup>41</sup> DE FRÉMINVILLE Solange, « Opération séduction pour recruter des médecins du travail », *La Gazette des communes*, 19 février 2021.

Les collectivités territoriales offrent des conditions de travail appréciables. Cet argument est particulièrement intéressant pour les médecins libéraux ou hospitaliers qui souhaitent évoluer professionnellement vers la médecine du travail et bénéficier ainsi d'un rythme de vie facilitant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie personnelle.

Les modalités d'exercice au sein des services territoriaux de santé au travail peuvent aussi être mises en avant. La structuration d'équipes pluridisciplinaires incluant par exemple infirmiers du travail, psychologues du travail, assistants sociaux, ergonomes, secrétaires médicaux permet d'envisager la pratique dans un contexte collectif. Les agents bénéficient ainsi d'un suivi plus transversal et les préconisations du médecin en termes d'aménagement de poste par exemple peuvent être plus aisément appliquées.

Ces avantages ne viennent cependant pas combler l'une des problématiques principales dans le recrutement de médecin du travail : la grille salariale défavorable par rapport aux médecins de la fonction publique d'État d'une part, mais surtout par rapport au secteur privé. L'obstacle statutaire peut être levé en privilégiant le recrutement par la voie contractuelle qui permet de proposer un alignement de salaires sur la convention collective de la médecine du travail.

Les collectivités peuvent également nouer des partenariats avec les facultés de médecine du territoire et former en leur sein les jeunes internes ayant fait le choix de se spécialiser en médecine du travail. Cet accompagnement dès la formation peut fidéliser les médecins.

### Pour aller plus loin...

La reconversion des médecins généralistes ou hospitaliers vers la médecine du travail nécessite une formation longue. Cette dernière implique de dégager un tiers-temps important pour le nouveau médecin du travail qui ne peut donc exercer à temps plein dans son service. Face à la pénurie actuelle de médecins du travail, un allègement de ce temps de formation pourrait être envisagé nationalement.

## Points de vigilance

Les nouveaux médecins du travail ayant initialement suivi une autre spécialité doivent se former à la médecine du travail. Ils suivent pour cela des cours et passent des examens : ils doivent ainsi bénéficier de tiers-temps hors consultations. La structuration d'un accompagnement par un médecin du travail diplômé est également indispensable. La formation aux spécificités de la fonction publique et le soutien juridique notamment constituent un autre élément important dans ce type de recrutement.

## b. Faire de la santé au travail une nouvelle préoccupation des relations managériales

Comme le suggérait déjà le guide managérial de l'Observatoire de la MNT n° 21 publié en juillet 2018<sup>42</sup>, aujourd'hui encore davantage, la santé au travail peut être considérée comme un levier d'innovation managériale à l'issue de cette crise sanitaire. Les centres de gestion œuvrent d'ailleurs pour le faire comprendre aux employeurs territoriaux.

« La santé ne doit plus être considérée comme une contrainte, mais comme un levier de performance. » Une directrice générale d'un centre de gestion du nord de la France.



**Recommandation n° 10 :** Structurer le dialogue entre médecine du travail, direction des ressources humaines, managers et agents.

### Pourquoi ?

Les mesures proposées par les services de médecine du travail sont souvent mal comprises et mal reçues par les managers. Ces derniers pointent notamment des mesures non adaptées à l'environnement ou encore livrées sans accompagnement ni suivi dans la mise en œuvre. Les managers soulignent ainsi une certaine solitude et un manque de concertation avec la médecine du travail. Les services de la direction des ressources humaines, en contact pourtant régulier avec ces services, font également part de difficultés dans le dialogue avec les médecins du travail. Ce climat cristallise les tensions et ne favorise pas l'accompagnement individuel de l'agent en difficulté.

### Comment et selon quels vecteurs ?

L'agent doit être mis au centre du dialogue sur ses conditions de travail. L'objectif de l'ensemble des acteurs parties prenantes, de près ou de loin, à cette situation, est finalement son maintien dans l'emploi, dans les meilleures conditions possibles pour lui et son environnement.

Des instances de dialogue peuvent ainsi être mises en place pour évoquer ces situations en présence des services de la direction des ressources humaines (préventeurs par exemple, mais aussi service en charge des parcours professionnels des agents), du médecin ou de l'infirmier du travail, du psychologue, de l'assistant social et si besoin de l'agent et de son encadrant, ensemble ou séparément selon les sujets abordés. La transversalité de ces commissions permet de prévenir les ruptures dans le suivi.

<sup>42</sup> La santé au travail comme levier d'innovation managériale, op. cit.

**Bonne pratique :** De nombreuses collectivités s'engagent aujourd'hui sur la mise en place de commissions de suivi des agents en difficulté. Ces cellules permettent d'aborder la situation des agents concernés de manière transversale en incluant l'ensemble des acteurs susceptibles d'accompagner l'agent. La présence des services de médecine du travail semble à ce titre indispensable. Les managers doivent également y être associés si la situation le nécessite.

L'articulation entre préventeurs, assistants de prévention et médecin du travail peut aussi être travaillée. Les derniers peuvent accompagner les premiers dans certaines missions sur le terrain et les aiguiller sur des situations complexes. La complémentarité de leurs missions au service des agents est à construire.

### Points de vigilance

Évoquée précédemment comme un angle mort de la gestion de la crise sanitaire, la préservation du secret médical reste un impératif absolu dans le suivi des agents et dans les instances mises en place pour leur accompagnement.

## c. Anticiper les conséquences de long terme de la crise sanitaire

Comme l'a exprimé la directrice des ressources humaines d'une région, « on n'a pas fini de tout voir [des conséquences de la crise sanitaire] ». Les conséquences sur la santé des agents s'évaluent sur le long terme. Néanmoins, les constats faits actuellement permettent d'ores et déjà de dessiner des pistes d'action pour faire face aux situations délicates qui pourraient apparaître dans les mois qui viennent.



**Recommandation n° 11 :** Développer les plans de prévention des risques psychosociaux et agir en faveur de la préservation de la santé psychique des agents.

### Pourquoi ?

Comme le souligne la définition de la santé au travail établie par l'Organisation internationale du travail en 1981, l'état psychique des travailleurs est une composante à part entière de la santé au travail. La prise en compte des phénomènes affectant la santé mentale des agents publics a été renforcée par l'accord-cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique signé en 2013<sup>43</sup>. Il oblige, à partir de 2015, chaque employeur

<sup>43</sup> Protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique, DGAFF, octobre 2013.



**« On n'a pas fini  
de tout voir  
[des conséquences  
de la crise sanitaire] ».**

Directrice des ressources humaines  
d'une région.

public à élaborer un plan d'évaluation et de prévention de ces risques. Les RPS sont définis comme « les risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental<sup>44</sup> ». Ils peuvent par exemple se manifester par de l'anxiété, du stress, de la souffrance au travail, voire des violences.

Les conditions de travail durant la crise sanitaire ont accru les RPS et en ont fait naître de nouveaux tels que l'isolement, la solitude, l'accroissement de la charge de travail ou la surexposition numérique. Le conseil scientifique a en effet pointé dans son avis d'août 2020 l'accroissement de ces risques et appelé les employeurs à y être particulièrement attentifs<sup>45</sup>.

#### **Comment et selon quels vecteurs ?**

La santé mentale est bien souvent l'angle mort des politiques de santé au travail. Bien qu'elle soit obligatoire depuis plus de cinq ans, peu de collectivités se sont véritablement engagées dans une évaluation des RPS et dotées d'un plan de prévention de ces derniers. La crise illustre aujourd'hui toute leur utilité. Des collectivités profitent donc du contexte actuel pour se saisir du sujet ou enrichir leurs dispositifs sur la base des nouveaux RPS identifiés et avec une attention plus particulière pour certains publics.

Plus qu'un outil stratégique, le plan de prévention des RPS se doit aussi d'être un outil pratique pour les encadrants. La rédaction de fiches réflexes, la mise en place de groupes de parole autour des difficultés rencontrées ou encore d'un dispositif de signalement simple et efficace constituent des pistes pour concrétiser l'objectif de prévention. Dans cette démarche, les centres de gestion disposent de ressources particulièrement précieuses et utiles. Ils peuvent également accompagner les collectivités dans l'élaboration des outils de prévention et de détection.

**Bonne pratique :** Le CDG du Nord<sup>46</sup> invite les collectivités à mettre en place un réseau au sein de chaque collectivité pour s'emparer de la thématique des RPS et gérer le système d'alerte mis en place. Ce réseau peut associer le service de santé au travail, des cadres volontaires, des représentants des agents, mais aussi des élus.

<sup>44</sup> « La prévention des risques psychosociaux », *Le portail de la Fonction publique*, 1<sup>er</sup> décembre 2014.

<sup>45</sup> BOULLAND Claire, « RPS au temps du Covid-19 : l'alerte du Conseil scientifique », *La Gazette des communes*, 10 juillet 2020.

<sup>46</sup> RUFFIÉ Catherine et ESTIENNE Isabelle, *Du confinement au déconfinement : repenser le lien dans une dimension humaine*, CDG 59, 23 avril 2020.

L'association des organisations syndicales apparaît comme un élément essentiel de ces démarches et un temps de réflexion autour de ces enjeux pourrait être ménagé malgré un dialogue social intense.

Enfin, la formation peut aussi être un levier de lutte contre les RPS. Une part du plan de formation des collectivités pourrait ainsi être dédiée au développement des compétences relationnelles ou « *soft skills* ». Le bien-être personnel est en effet un élément de l'épanouissement collectif.

### Points de vigilance

Les démarches de prévention des RPS s'inscrivent dans le long terme. Elles nécessitent aussi l'engagement de moyens humains et financiers pour assurer leur élaboration d'abord, mais aussi leur pérennisation. Il est parfois difficile de convaincre les élus de la nécessité de ce type de démarche dont les effets positifs ne sont, d'une part, pas garantis et dont les résultats ne se traduisent, d'autre part, pas immédiatement dans des indicateurs de suivi (cf. recommandation n° 15).



**Recommandation n° 12 :** Être attentif au possible développement de pathologies nouvelles liées à la Covid-19.

#### Pourquoi ?

L'épidémie de Covid-19 a des effets directs et indirects sur la santé physique des agents. Les effets directs concernent les agents ayant contracté la Covid-19 et ayant développé une forme dite longue. Les séquelles peuvent alors être nombreuses et particulièrement lourdes au quotidien pour l'agent. Les effets indirects affectent en revanche une plus grande part des agents et sont liés à l'évolution de nos modes de vie durant cette période exceptionnelle. L'inactivité physique ou le développement de comportements à risques comme la consommation régulière d'alcool ou de substances illicites se sont accrus durant cette période dans la population générale. Les agents de la fonction publique territoriale ne font pas exception. Les implications peuvent être nombreuses pour la santé des agents.

#### Comment et selon quels vecteurs ?

Certaines collectivités s'interrogent sur l'accompagnement des agents atteints d'une forme longue de la Covid-19 qui s'apparente à une maladie chronique. Une attention particulière est ainsi portée à leurs conditions de reprise d'activité ou, si l'agent ne peut reprendre dans l'immédiat, au suivi durant cet arrêt long de travail et à la préparation de ce retour. La mobilisation du médecin du travail, du psychologue du travail, mais aussi du service social du personnel si nécessaire est alors indispensable. Le manager doit également être partie prenante aux aménagements nécessaires.

Pour l'ensemble des agents, une attention particulière au phénomène d'addiction peut par exemple être développée. Dans le contexte actuel, il peut être pertinent de renouveler les actions existantes dans ces domaines en les intégrant par exemple au plan de prévention des RPS.

Enfin, un suivi resserré des indicateurs en termes d'accident du travail et d'arrêt de travail apparaît intéressant pour évaluer d'éventuelles répercussions non anticipées de cette crise sanitaire et pour actualiser le DUERP.

## 2. Aborder les conditions de travail de façon plus globale

La situation sanitaire inédite que la France a traversée pousse aujourd'hui le monde territorial à renouveler ses pratiques organisationnelles. Exposition de la santé des agents de première ligne, hybridation du travail et réorientation des logiques managériales imposent de relever de nouveaux défis, dans une optique d'amélioration continue des conditions de travail de ceux qui font le service public. Pour ce faire, il importe d'aborder ce sujet des conditions de travail de façon globale et systémique. Parler des conditions de travail ne doit pas se résumer à un traitement correctif aval, une fois la dégradation des conditions de travail constatée. Une logique préventive embrassant l'ensemble des facettes du sujet et reposant systématiquement sur les remontées du terrain, est indispensable pour que les erreurs induites et les risques repérés par la crise de la Covid-19 ne se (re)produisent pas.

### a. Engager une réflexion préventive et la plus inclusive possible sur les conditions de travail



**Recommandation n° 13 :** Réorienter les démarches de qualité de vie au travail sur la prévention en lien avec l'égalité professionnelle et le temps de travail dans le cadre des nouveaux CST.

#### Pourquoi ?

L'approche par la qualité de vie au travail constitue sans doute le levier le plus idoine pour préparer la sortie de crise. Celle-ci doit s'allier à une démarche de prévention, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés, là où la crise sanitaire a souligné les effets parfois délétères d'une logique seulement réparatrice. Ce changement de modèle apparaît d'autant plus impératif dans un contexte de forte exposition des métiers de la fonction publique territoriale et d'avancement de la pyramide des âges. Mais les éléments de convergence avec des problématiques connexes (l'égalité professionnelle, l'usure professionnelle, la gestion du/de son temps de travail en miroir de l'avènement d'un nouveau management par objectifs) sont tels qu'ils appellent une démarche de prévention la plus croisée et la plus large possible, par-delà les seules interrogations sanitaires.

## Comment et selon quels vecteurs ?

Les directions des ressources humaines des collectivités territoriales auraient tout à gagner à investir, à très court terme, les plans de prévention des risques professionnels qui, s'ils sont obligatoires depuis 1985, ne prêtent souvent que peu à conséquences. Une relecture et/ou une mise à jour approfondie et transversale de ce plan, à l'aune des difficultés soulevées par la crise au sein de la collectivité, pourrait même être le point de départ d'une logique préventive plus systématique.

Celle-ci serait alors analysée dans chacun des documents, plans et stratégies de ressources humaines produits, du plan de l'égalité professionnelle aux protocoles d'accord de temps de travail en passant par les stratégies de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences – compte tenu du lien ténu qui unit ces différentes problématiques et que la crise sanitaire a pu exacerber.

Ce cadre supposera l'association étroite de plusieurs acteurs : les agents et leur management intermédiaire bien sûr, les directions opérationnelles et les directions des ressources humaines (en lien avec la direction générale des services), mais également les élus et les professionnels de la médecine du travail.

Plus largement, l'acquisition de ce réflexe préventif et de cette appréhension décloisonnée des conditions de travail pourra infuser les pratiques mêmes de discussion dans le cadre des nouveaux comités sociaux territoriaux.

### Pour aller plus loin...

**Au niveau national**, il apparaît nécessaire que le monde territorial et, en particulier, les associations le représentant<sup>47</sup>, puissent se saisir du futur « plan de santé au travail » pour la fonction publique. C'est là sans doute une occasion unique d'insuffler une nouvelle dynamique préventive, orientée sur les résultats plutôt que sur les moyens, et d'aborder des thématiques trop souvent délaissées, quoique remises en lumière à la faveur de la crise, notamment celles des risques psychosociaux, des troubles musculo-squelettiques et de la réorientation digitale des pratiques de travail.

### Points de vigilance

La crise sanitaire que nous traversons s'inscrit aujourd'hui dans la durée et n'incite pas forcément les directions des ressources humaines à sortir de cette réalité quotidienne et des impératifs qu'elle véhicule. Cependant, il apparaît

<sup>47</sup> HENRY Sylvain, « Mathilde Icard : "Le lien entre santé des agents et performance des organisations est évident" », *Acteurs publics*, 4 février 2021.

nécessaire d'adopter ces logiques préventives et de les faire coïncider avec l'installation des nouveaux comités sociaux territoriaux, ce afin d'éviter toute éviction du sujet de la prévention dans les échanges des instances représentatives.

Au surplus, il faut souligner que cette proposition de démarche, sinon de réflexe, de prévention globale ne saurait exonérer les employeurs d'une réflexion à maille plus fine, sur les métiers les plus fortement exposés et, au cas particulier des agents qui ont pu être mobilisés en première ligne au titre de la continuité d'activité (rippeurs, égoutiers, assistants familiaux, Atsem, etc.). Cela apparaît d'autant plus impérieux que les agents et, derrière eux, les organisations syndicales qui les représentent, sont demandeurs d'un tel approfondissement.

En tout état de cause, la révision de tout document sous un angle préventif, s'il doit prendre en compte les risques habituels, doit également veiller à ne pas dissimuler, déplacer ou initier de nouveaux risques<sup>48</sup>. Si, par exemple, le plan de prévention des risques venait à intégrer le risque épidémique, une attention particulière devra être portée, en miroir, au risque chimique tel que celui généré par l'utilisation quotidienne de virucides (en particulier pour les agents effectuant des tâches d'entretien). De même, l'appréhension de la thématique du télétravail imposera au préalable de tirer les leçons des actions déjà expérimentées au sein de la collectivité. Il faut cependant faire montre de prudence au plan méthodologique : chaque crise étant nouvelle par essence, ces évolutions, si elles doivent se faire en continu pour préparer au mieux la survenance des risques, ne résoudront jamais toutes les difficultés.



**Recommandation n° 14** : Conforter les chaînes de la prévention.

### Pourquoi ?

Au-delà de la nécessité d'adopter la prévention comme clé de lecture systématique des logiques de ressources humaines d'une collectivité, la crise a également démontré l'impératif à conforter des chaînes de prévention aujourd'hui obsolètes, voire défailtantes. Les rendre plus fluides et plus réactives est un enjeu de taille pour les collectivités, en particulier lorsque survient une crise d'une ampleur inédite.

<sup>48</sup> Voir, pour un approfondissement de cette idée, LERIVRAIN Hélène, « Prévention des risques : une mise à jour du document unique indispensable », *La Gazette des communes*, 20 mai 2020.



### Comment et selon quels vecteurs ?

De ce point de vue, le rôle des agents chargés des fonctions d'inspection doit être renforcé. Leurs fonctions, bien qu'obligatoires, sont la plupart du temps méconnues des autres agents territoriaux, voire parfois de certains membres de direction. Acteurs de prévention à part entière, la plupart du temps mis à disposition des centres de gestion, ils ont pour mission de contrôler le respect des règles d'hygiène et de sécurité au travail. Ils peuvent proposer toute mesure immédiate ou pérenne d'amélioration des conditions de travail qu'ils estimeraient nécessaire en regard de leur propre expérience.

Aussi, la mise à disposition des moyens nécessaires à la mission d'inspection, qu'elle s'effectue en interne ou par mise à disposition du centre de gestion de référence, apparaît plus que jamais nécessaire. Toute visite doit être anticipée et préparée et tout document que détiendrait la collectivité en lien avec l'intervention de l'agent d'inspection doit lui être produit. En aval, l'appropriation du rapport de l'agent s'avérera indispensable et il appartiendra à la collectivité, dans une triangulation la plus vertueuse possible, de proposer des solutions précises permettant de lever les observations éventuellement formulées. Pour ce faire, l'assistance des conseillers de prévention de la collectivité pourra s'avérer précieuse.

#### Pour aller plus loin...

Au cœur de la crise, a également émergé l'idée de l'institution d'une inspection du travail fléchée vers la fonction publique territoriale<sup>49</sup>. Face aux difficultés de mise en œuvre des contrôles, certaines organisations syndicales proposent ainsi la création *ad hoc* d'un nouveau cercle de transmission des constats de méconnaissance des règles élémentaires de sécurité et d'hygiène au travail. Il s'agirait de donner la possibilité aux employeurs territoriaux de transmettre les informations directement aux préfetures, lesquelles feraient alors le lien avec le gouvernement.

#### Points de vigilance

Au cœur de la crise, de nombreux centres de gestion ont pu souligner qu'en dépit de l'expertise métiers dont ils disposent, ils ont été très peu sollicités. Les agents chargés des fonctions d'inspection des centres de gestion n'ont peu, voire pas été saisis, alors même que la survenance de la crise épidémique a pu dégrader les conditions de santé et de sécurité au travail, notamment dans

<sup>49</sup> BOULLAND Claire, « Les collectivités incitées à renforcer le télétravail », *La Gazette des communes*, 9 février 2021.

l'attente des livraisons d'équipements individuels de protection. Il appartient donc aux collectivités de se saisir plus largement de ce maillon indispensable de la chaîne de prévention.

### b. Associer tous les acteurs à la structuration de la démarche



**Recommandation n° 15 :** Sensibiliser les élus aux sujets de la santé au travail.

#### Pourquoi ?

La pandémie de Covid-19 a été présentée par bon nombre de nos interlocuteurs, à tous niveaux, comme une fenêtre d'opportunité inédite pour sensibiliser l'ensemble des élus, y compris ceux n'ayant pas de délégation ressources humaines, aux enjeux liés à la santé au travail. Par la mise en lumière opérée sur les agents de terrain et sur les risques sanitaires qui pouvaient être encourus pour assurer la continuité du service public, cette crise a rappelé la nécessité de garantir les conditions de travail les plus optimales aux agents territoriaux, pour eux-mêmes en tant que travailleurs, mais aussi pour la qualité du service public dont ils ont la charge.

#### Comment et selon quels vecteurs ?

Sensibiliser les élus aux sujets de la santé au travail passera bien sûr par des alertes régulières des directions des ressources humaines sur des dégradations constatées ou craintes quant aux risques encourus par un agent ou un groupe d'agents. Une mise en garde sur les conséquences financières d'une non-prise en compte du risque maladie et des causes d'absentéisme dans les collectivités sera également nécessaire. Mais, au-delà, des actions plus concrètes peuvent être entreprises, comme des ateliers thématiques, regroupant agents, membres des directions opérationnelles et des ressources humaines et élus, au sein desquels tous les types de sujets sanitaires peuvent être abordés.

**Bonne pratique :** Dans une ville moyenne de la couronne parisienne, le nouvel exécutif s'est saisi, dès son renouvellement à l'été 2020, de la question de la santé au travail. Un élu délégué accompagne aujourd'hui la structuration d'un service dédié au sein de la direction des ressources humaines.

## Points de vigilance

Malgré cette fenêtre d'opportunité ouverte par la crise sanitaire, il reste difficile pour un élu de faire le choix d'investir dans la santé dans un contexte de baisse marquée des ressources financières. Un tel investissement, s'il est reconnu comme nécessaire, suppose des arbitrages qui ne sont ni toujours aux mains du seul adjoint ou vice-président en charge des ressources, ni toujours facile à défendre au plan politique.



**Recommandation n° 16 :** Capitaliser sur la communication de crise et repenser de nouveaux canaux d'information interne.

### Pourquoi ?

Un des enseignements majeurs de la crise sanitaire concerne la communication et, notamment, les nouveaux canaux d'information qui ont pu être expérimentés en interne dans certaines collectivités. En effet, lorsque la communication organisationnelle est efficace, le sentiment d'insécurité des travailleurs diminue et les risques à la santé des travailleurs et à la santé organisationnelle décroissent d'autant. Cette communication est une nécessité aujourd'hui pour fédérer les équipes autour d'une même visée, susciter les collectifs de travail et élever en conséquence le niveau d'engagement de chacun. Elle l'est d'autant plus à l'heure où la crise sanitaire a interrogé tous les agents territoriaux sur le sens de leur travail et a accru le besoin de transparence et de cohérence des prises de parole des autorités, notamment de leur employeur.

### Comment et selon quels vecteurs ?

À l'aune de ce qui a pu être vécu au cœur de la crise, une nouvelle stratégie de communication interne pourrait être repensée, permettant à terme de sécuriser les agents sur leurs conditions de travail et leur rappeler les garanties sanitaires qui leur sont proposées. Celle-ci doit assurer authenticité, cohérence et transparence des informations qu'elles véhiculent. Afin de préserver la totale réception et intégration du message, la cellule ou le service en charge de cette communication devra introduire la question de la temporalité et de la destination aux lignes directrices de sa nouvelle stratégie : il s'agit désormais de délivrer les bonnes informations, au bon moment et aux bons destinataires.

Au-delà, cette stratégie, qu'elle soit ou non formalisée, pourra capitaliser sur les nouveaux canaux expérimentés lors de la crise (blogs, vidéos, podcasts). Surtout, pérenniser les pratiques d'association de tous les agents à l'élaboration de cette communication et de la nouvelle doctrine de la collectivité sur les conditions de travail apparaît aujourd'hui être le maillon indispensable d'une communication réussie.

## Points de vigilance

Souvent, la communication externe est privilégiée à la communication interne, que certaines directions des ressources humaines laissent reposer sur les seuls managers intermédiaires. Pourtant, les deux faces de cette même réalité sont bel et bien complémentaires. Une revalorisation de la communication interne suivant les nouveaux canaux expérimentés lors des différents confinements supposera donc de veiller à réévaluer à la hausse le budget qui lui est annuellement alloué et, surtout, de s'appuyer sur les mêmes valeurs de transparence et de cohérence qui ont présidé aux meilleures pratiques nées de la crise.

La communication doit, par ailleurs, toucher l'ensemble du public qu'elle vise, sans exception. Une réflexion quant aux moyens d'atteindre les agents sans accès quotidien à leur Intranet ou à leurs e-mails professionnels (ou peu habitués à ce type de canaux) doit pouvoir être menée en parallèle, dans le respect des dispositions relatives à la protection des données.

Enfin, toute stratégie communicationnelle doit éviter l'écueil de surinformation qu'a connu un certain nombre de collectivités, que cette surinformation soit le fait de la collectivité elle-même ou découle de tiers-détenteurs.

## 3. Réinterroger la place de la santé dans la structuration du dialogue social de demain



**Recommandation n° 17 :** Permettre aux organisations syndicales de s'approprier la question de la santé.

### Pourquoi ?

Au cours de la crise sanitaire, les organisations syndicales ont représenté un relais essentiel entre les managers territoriaux et les agents. En étant au plus près des agents, elles ont souvent permis de faire remonter certaines situations individuelles délicates, mais aussi des problématiques partagées au sein des collectivités. Structurer un cadre permettant aux organisations syndicales de se saisir des questions de santé apparaît dès lors primordial, qu'il s'agisse du suivi des conséquences à long terme de la Covid-19, mais aussi, plus largement, de l'ensemble des problématiques de santé au travail.

### Comment et selon quels vecteurs ?

Plusieurs instances peuvent représenter des moments privilégiés permettant aux organisations syndicales de s'exprimer sur les questions de santé au travail : réunion des comités sociaux territoriaux (CST), groupes de travail et

de conception des documents uniques d'évaluation des risques professionnels (DUERP) et des plans de prévention des risques psychosociaux.

### Points de vigilance

Les comités sociaux territoriaux (CST) peuvent disposer d'une formation spécialisée, en charge des questions de santé, de sécurité et de condition de travail. Dans le cas où le CST ne disposerait pas de cette formation spécialisée, il conviendrait de s'assurer que la problématique de santé au travail ne disparaisse pas de l'agenda de la collectivité.



**Recommandation n° 18 :** Inscrire l'enjeu de la préservation du secret médical à l'agenda.

### Pourquoi ?

Lors de la crise sanitaire, il a été nécessaire de mettre en balance la préservation du secret médical avec l'obligation de protection des agents, notamment dans le cadre de la recherche des cas contacts sur le lieu de travail. Il apparaît toutefois primordial d'inscrire la préservation du secret médical à l'agenda RH de la collectivité. Ce travail de pédagogie s'avère d'autant plus important au sein des directions opérationnelles, qui n'ont dans l'urgence pas été en mesure d'assurer pleinement le respect du secret médical.

L'employeur public ne peut en effet exiger d'un employé des informations sur son état de santé. Le secret médical s'inscrit dans une sous-catégorie de la notion plus générale de secret professionnel.

### Comment et selon quels vecteurs ?

Un groupe de travail, piloté par la DRH et associant la médecine du travail, les organisations syndicales et des représentants de directions opérationnelles, peut permettre d'identifier les situations à risques du point de vue du respect du secret médical et produire un *vade-mecum* détaillant les risques et les procédures à observer.

### Points de vigilance

Afin de s'assurer du caractère opérationnel de recommandations en matière de préservation du secret médical, il semble nécessaire d'associer pleinement les directions opérationnelles de la collectivité concernée.



Au printemps 2020, l'irruption de la crise sanitaire de la Covid-19 a bouleversé les organisations, les pratiques et habitudes de travail. Dans cette période extraordinaire, les collectivités territoriales ont démontré que la mutabilité du service public n'est pas un vain mot. Pour faire face aux besoins, nouveaux et nombreux, des citoyens et citoyennes, les agents se sont pleinement mobilisés et ont fait preuve de grandes capacités d'adaptation. Les services se sont réorganisés en quelques heures, le télétravail massif a été déployé en quelques jours et de nouveaux dispositifs ont été échafaudés en un temps record. Ce moment a également permis d'accélérer de grandes tendances à l'œuvre comme la digitalisation ou encore le développement du télétravail. Tout cela ne s'est cependant pas fait sans difficultés ni tensions, qui se sont exprimées de manière plurielle au sein de collectivités aux cultures administratives, mais aussi aux moyens humains et financiers très disparates.

Au cœur des relations managériales, cette épidémie a fait surgir la question de la santé, tant physique que psychique. L'impératif de protection des agents, auquel de nombreuses collectivités ont répondu, a certes engendré des difficultés, mais il a aussi permis d'assurer la continuité des services publics malgré un confinement strict. La santé apparaît donc comme un domaine à investir collectivement pour assurer la performance des services publics.

Accorder une place centrale à la préservation de la santé des agents apparaît d'autant plus important aujourd'hui que cette situation de crise s'inscrit dans la durée. La préservation de la santé physique guide encore largement les modalités d'organisation du travail dans les collectivités territoriales. Cependant, les enjeux liés à la santé psychique semblent de plus en plus prégnants. Or, les collectivités sont encore souvent en difficulté pour aborder de telles questions. Ainsi, de nouveaux sujets apparaissent tant pour les services de médecine du travail que pour les managers et seront à n'en pas douter des éléments au centre du dialogue social des prochains mois, à commencer par l'organisation des campagnes de vaccination pour les agents.

Toutes les parties prenantes affichent cependant un objectif commun : évoluer pour assurer un accompagnement global des agents. Cela passe par un renouvellement de certaines pratiques managériales, mais également par des modifications dans la prise en charge par les services de médecine du travail et plus largement des transformations dans la gestion des ressources humaines.

S'il est encore, un an après le début de la crise, difficile de dire ce qu'il en restera sur le long terme en matière d'organisation ou d'évolution des conditions de travail, le très grand engagement des agents publics est probablement l'enseignement le plus fort de cette étude et une ressource moteur dans la conduite de l'ensemble des projets et défis à venir !



# SYNTHÈSE

## Méthodologie de l'étude

- **45 interlocuteurs** rencontrés en visioconférence entre octobre 2020 et février 2021 :
  - 13 en directions des ressources humaines
  - 9 agents mobilisés au titre des PCA durant le premier confinement (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, assistants familiaux, travailleurs sociaux et secrétaires des services sociaux départementaux, préventeurs, sapeurs-pompiers, référente périscolaire...)
  - 7 en directions opérationnelles (insertion, éducation, jeunesse, animation, orchestre...)
  - 6 professionnels de la santé au travail (psychologues, médecins, infirmières)
  - 4 en direction générale
  - 3 élus
  - 3 représentants syndicaux
- **34 structures** interrogées dont :
  - 8 communes,
  - 8 établissements publics de coopération intercommunale,
  - 6 départements,
  - 2 régions,
  - 3 centres de gestion,
  - 3 organisations syndicales,
  - 4 autres structures spécialisées comme des SDIS, services interentreprises de santé au travail ou des réseaux mutualistes
- Un corpus documentaire composé d'une centaine d'articles de presse spécialisée et généraliste, webinaires, documents internes transmis par les collectivités, et complété par les pratiques qu'ont pu observer les auteurs de l'étude au cours de leurs différents stages en collectivités.

## La crise Covid : levée d'un tabou autour de la place de la santé au travail ?

Cette étude propose d'analyser les conséquences de la crise de Covid-19 sur la prise en compte des enjeux de santé par les employeurs publics. Au fil des différentes phases de cette crise, les effets sur la santé des agents se révèlent de plus en plus aigus, s'étendant à des problématiques jusqu'alors peu prises en charge par les collectivités. Il s'agit là d'une opportunité pour placer la santé au centre des stratégies de gestion des ressources humaines pour les années à venir.

La crise sanitaire de la Covid-19 a profondément bouleversé nos modes de vie et fait surgir au cœur de nos relations un nouvel enjeu : la préservation de la santé de tous. Dans ce contexte, la position des collectivités a été singulière. Elles ont cherché tout au long de cette période à concilier deux impératifs : d'une part, la continuité de leurs services pour répondre aux besoins quotidiens (et parfois renouvelés) des citoyens ; de l'autre, la protection de la santé de leurs agents. Celle-ci est en effet une obligation faite aux employeurs publics par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Pour faire face à cette double injonction, les collectivités ont adapté leur activité, renouvelé leur organisation et adopté de nouveaux modes de fonctionnement. Cela a conduit à une diversité de situations pour les agents : si certains se sont retrouvés sans activité, totalement ou partiellement, d'autres ont au contraire dû faire face à une surcharge d'activité. Ces changements, parfois radicaux, combinés à l'incertitude qui caractérise toute période de crise, peuvent affecter à la fois la santé physique et psychique des agents et recomposer durablement les collectifs de travail. Ainsi, au-delà de ses aspects individuels, la santé est devenue un enjeu collectif.

Dans ce contexte, comment faire de la santé au travail un véritable outil de transformation des organisations ?

### A. La santé au cœur des préoccupations des employeurs publics tout au long de la crise sanitaire, malgré des moyens inégalement répartis

La survenue de l'épidémie de la Covid-19 a conduit les organisations à se mobiliser massivement autour d'un enjeu jusqu'alors peu investi dans de nombreuses collectivités territoriales : la santé des agents.

La protection de la santé des agents publics a été la priorité de l'ensemble des collectivités dans leur gestion de la crise. Nombre d'entre elles se sont engagées dans des démarches de prévention, ont déployé des campagnes de communication interne pour sensibiliser aux gestes barrières et ont cherché tous les moyens leur permettant de protéger leurs agents notamment en distribuant rapidement les stocks de masques dont elles disposaient.

### **1. Une même priorité, mais des moyens très disparates**

Cependant, cette priorité donnée à la santé physique des agents ne s'est pas incarnée partout de la même façon. Les collectivités qui avaient déjà fait de la santé un des paradigmes de leur gestion des ressources humaines sont parvenues rapidement à faire face à ces nouvelles exigences. D'autres en revanche ont connu plus de difficultés. Il s'agit là principalement de petites collectivités disposant de peu de moyens et où les missions quotidiennes ne se prêtent pas toujours au télétravail. Le manque d'expertise médicale a parfois fragilisé l'obligation de protection des agents.

### **2. L'engagement des collectivités et de leurs agents pour faire face à la crise sanitaire**

Malgré tout, les collectivités interrogées ont déployé tous les moyens en leur possession pour faire face dans les meilleures conditions possibles grâce à l'engagement collectif sans faille de la grande majorité des agents. Que ce soit dans le déploiement massif et rapide du télétravail, dans la quête d'équipements de protection individuelle ou encore dans l'adaptation perpétuelle des protocoles, les collectivités se sont mobilisées pour assurer une continuité de service sans que la santé de leurs agents en pâtisse.

### **3. L'inventivité et l'innovation au service de la santé des agents publics**

Pour accompagner ces évolutions et ne pas aggraver l'anxiété provoquée par cette crise chez les agents, de nouvelles pratiques sont nées. Nouvelles pratiques managériales d'abord, qui ont nécessité une forte mobilisation des managers et un soutien particulier. Le management à distance repose en effet avant tout sur la confiance et la responsabilisation des agents, éléments qui peinent encore parfois à être appliqués. Nouvelles manières de communiquer ensuite, avec des encadrants qui ont dû faire preuve d'imagination pour souder les collectifs de travail même à distance et limiter la survenance de nouveaux risques, notamment psychosociaux. Le dialogue social a par ailleurs pris de nouvelles formes, plus informelles, plus quotidiennes, plus égalitaires. Ces transformations n'ont parfois fait qu'accélérer des démarches en cours, mais ont aussi eu un effet de cliquet : certaines pratiques sont maintenant

bien intégrées. La santé doit en faire partie, d'autant que de nouvelles problématiques émergent.

## **B. La crise de la Covid-19, un révélateur de nouveaux enjeux de santé au travail**

À l'été 2021, si la préservation de la santé physique des agents guide encore largement les modalités d'organisation du travail dans les collectivités territoriales, les managers et les directions des ressources humaines voient apparaître de nouvelles problématiques.

### **1. La santé mentale, nouveau défi posé aux employeurs publics**

S'inscrivant dans un temps long, la crise sanitaire semble durablement affecter le moral des agents publics. Nombre d'entre eux font part d'une lassitude grandissante, rompant avec le moment galvanisant qu'ils ont pu vivre en mars 2020. L'attention portée à ces agents publics en première ligne est retombée, le télétravail généralisé et prolongé prive des contacts humains les plus essentiels, les espoirs se sont délités et la reprise d'activité s'est parfois traduite par une surcharge de travail. Les risques psychosociaux se sont diversifiés et leur survenue tend à devenir plus fréquente. Les moyens déployés lors de la première vague épidémique ont souvent été désactivés et les dispositifs qui subsistent s'avèrent insuffisants. La santé psychologique des agents devient donc un sujet majeur. La prise en compte de cette dernière souffre encore de très nombreuses lacunes dans la plupart des collectivités et met en difficulté tant les directions des ressources humaines que les managers. Encore plus sensible que la santé physique, la dégradation de la santé mentale des agents appelle pourtant une réponse rapide pour permettre aux collectivités de compter sur tous leurs moyens dans une période tout aussi complexe pour les usagers.

### **2. L'apparition de nouveaux risques pour la santé des agents, effets secondaires de la crise**

Cette situation conduit également au développement de nouveaux risques. On constate d'abord une cristallisation de la violence et des comportements agressifs en augmentation. Les confinements successifs et l'isolement qu'ils suscitent ont également favorisé le développement de pratiques addictives néfastes pour la santé des agents. Autant d'éléments qui sont amenés à faire évoluer les attentes des agents envers leurs employeurs et les accompagnements proposés pour y répondre.



## C. Quels changements structurels sur la prise en compte de la santé des agents après cette crise ?

La santé des agents s'affirme comme un levier managérial crucial, mais dont l'activation demeure délicate pour les employeurs publics.

### 1. Mettre la santé au cœur de la gestion des ressources humaines

Dans une période marquée par de profonds bouleversements dans la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales, la santé des agents apparaît comme un nouveau paramètre à prendre en considération dans les stratégies de développement des ressources humaines, non sans lien avec de nombreux sujets connexes comme l'égalité professionnelle ou le passage aux 1607 heures. D'ailleurs, à l'issue du premier confinement, de nombreuses collectivités ont fait part de leur volonté d'avancer vers une meilleure prise en compte de la santé de leurs agents. Ces évolutions passent par exemple par des réflexions sur la place de la médecine du travail dans les organisations et l'évolution de ses pratiques. Enfin, la santé doit demeurer un sujet de discussion avec les organisations syndicales, malgré la disparition programmée des CHSCT.

### 2. Faire de la santé un élément à part entière des relations managériales

Les managers publics sont au quotidien les interlocuteurs privilégiés des agents. Ils sont, de fait, les premiers à faire face, à constater et à accompagner ceux en difficulté et en souffrance au travail. Faire preuve d'intelligence émotionnelle est devenu un enjeu majeur chez les managers. Cependant, nombre d'encadrants ne sont pas ou peu formés aux enjeux relatifs à la santé au travail et peuvent ainsi se sentir démunis face aux difficultés que traversent les agents. Les former, les soutenir et leur permettre d'échanger entre eux sur ces sujets apparaissent comme des éléments fondamentaux de la performance des services publics de demain. L'hybridation croissante des modes de travail, entre présentiel et distanciel, nécessite aussi de la part des managers de monter en compétences pour permettre aux collectifs de travail de rester soudés malgré leur éclatement spatial. Outre la réduction des risques psychosociaux, cette attention portée aux nouvelles modalités d'organisation du travail permettra d'assurer une réponse de qualité aux besoins croissants et urgents des citoyens.



**SYNTHÈSE DES  
RECOMMANDATIONS  
OPÉRATIONNELLES**



## VERS UNE PRISE EN COMPTE RH ET MANAGÉRIALE DE LA SANTÉ AU TRAVAIL À LA SUITE DE LA CRISE DE LA COVID-19

### Accompagner les agents et les managers dans la prise en compte des enjeux de santé au travail

**Recommandation n°1 :** Impliquer les agents dans les démarches d'amélioration de la qualité de vie au travail.

**Recommandation n°2 :** Favoriser le recours à la télémédecine.

**Recommandation n°3 :** Accompagner les agents dans une utilisation adaptée, inclusive et protectrice des nouveaux outils numériques.

**Recommandation n°4 :** Former les managers aux enjeux de la santé et de la qualité de vie au travail.

**Recommandation n°5 :** Former les managers aux nouveaux modes de management et en particulier au management à distance.

**Recommandation n°6 :** Redonner du sens aux collectifs de travail.

**Recommandation n°7 :** Penser et formaliser l'organisation des services en mode « hybride », en privilégiant l'autonomie des agents et la souplesse des modes de fonctionnement fondés sur un mix télétravail/présentiel.

### Faire de la santé au travail un fil rouge des politiques de développement des ressources humaines

**Recommandation n°8 :** Interroger les modalités d'organisation de la médecine du travail au sein des collectivités.

**Recommandation n°9 :** Renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale pour les médecins du travail.

**Recommandation n°10 :** Structurer le dialogue entre médecine du travail, direction des ressources humaines, managers et agents.

**Recommandation n°11 :** Développer les plans de prévention des risques psychosociaux et agir en faveur de la préservation de la santé psychique des agents.

**Recommandation n°12 :** Être attentif au possible développement de pathologies nouvelles liées à la Covid-19.

**Recommandation n°13 :** Réorienter les démarches de qualité de vie au travail sur la prévention en lien avec l'égalité professionnelle et le temps de travail dans le cadre des nouveaux CST.

**Recommandation n°14 :** Conforter les chaînes de la prévention.

**Recommandation n°15 :** Sensibiliser les élus aux sujets de la santé au travail.

**Recommandation n°16 :** Capitaliser sur la communication de crise et repenser de nouveaux canaux d'information interne.

**Recommandation n°17 :** Permettre aux organisations syndicales de se saisir de la question de la santé.

**Recommandation n°18 :** Inscire l'enjeu de la préservation du secret médical à l'agenda.



### Les textes juridiques

*Accord national interprofessionnel pour une prévention renforcée et une offre renouvelée en matière de santé au travail et conditions de travail*, 9 décembre 2020, en ligne : <https://www.cfdt.fr/upload/docs/application/pdf/2021-01/ani-du-9-decembre-2020-sur-la-sante-au-travail-5fdb7c91777df945212010.pdf>, consulté le 21 mars 2021.

Convention n° 155 de l'Organisation internationale du travail sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981.

Ordonnance n° 2021-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique, JO n° 0042, 18 février 2021.

### Les rapports

*Baromètre du bien-être au travail 2020*, MNT - La Gazette des communes, novembre 2020.

*Baromètre HoRHizons*, 6<sup>e</sup> éd., AMF - ADF - RdF - CNFPT - FNCDG, novembre 2020, en ligne : <https://www.amf.asso.fr/m/document/fichier.php?FTP=eb487a768cbdbb79ef7037494c50a897.pdf&id=40608>, consulté le 24 mars 2021.

*Ensemble et autrement. Crise sanitaire, que ferons-nous de cette épreuve ? 10 pistes d'actions à mener collectivement*, Le cercle des acteurs territoriaux, mai 2020, en ligne : [https://www.lecercledesacteursterritoriaux.fr/sites/lecercledesacteursterritoriaux.fr/files/documents/Livre\\_blanco\\_Ensemble\\_autrement\\_1.pdf](https://www.lecercledesacteursterritoriaux.fr/sites/lecercledesacteursterritoriaux.fr/files/documents/Livre_blanco_Ensemble_autrement_1.pdf), consulté 4 avril 2021.

**LECOQ Charlotte, COTON Pascale et VERDIER Jean-François**, *Santé, sécurité, qualité de vie au travail dans la fonction publique : un devoir, une urgence, une chance*, mission confiée par le Premier ministre, septembre 2019.

*La santé au travail comme levier d'innovation managériale*, Cahier n° 21, Observatoire de la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF (coll. « Guide managérial »), juillet 2018.

*Pour une fonction publique heureuse. Sciences - innovations - inspirations*, Fabrique Spinoza, octobre 2020, en ligne : <https://www.fabriquespinoza.org/wp-content/uploads/Pour-une-fonction-publique-heureuse.pdf>, consulté le 25 mars 2021.

Résultats enquête confinement - reprise au travail, Centre de gestion de la fonction publique territoriale du Haut-Rhin, octobre 2020, en ligne : <https://www.cdg68.fr/sante-securite-travail/conseil-organisation-sante-travail/documentation-sur-la-prevention-des-risques-psychosociaux/>, consulté le 15 mars 2021.

## Les articles

**ANDRIEU Sabine, CACCIVIO Alexandra, DUCHAMP Cyril et ESPOSITO Sophie**, « Télétravail, management à distance... comment la crise va-t-elle changer l'organisation du travail dans les collectivités ? » *AEF info*, en ligne : <https://www.aefinfo.fr/depeche/629127-teletravail-management-a-distance-comment-la-crise-va-t-elle-changer-l-organisation-du-travail-dans-les-collectivites>, consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021.

**BOULLAND Claire**, « RPS au temps du Covid-19 : l'alerte du Conseil scientifique », *La Gazette des communes*, 10 juillet 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/690983/rps-au-temps-du-covid-19-lalerte-du-conseil-scientifique/>, consulté le 12 mars 2021.

**BOULLAND Claire**, « Gros plan sur les conséquences RH de la crise sanitaire », *La Gazette des communes*, 10 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/694883/gros-plan-sur-les-consequences-rh-de-la-crise-sanitaire/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**BOULLAND Claire**, « Jour de carence et complémentaire santé : les employeurs prennent position », *La Gazette des communes*, 23 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/697151/jour-de-carence-et-complementaire-sante-les-employeurs-prennent-position/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**BOULLAND Claire**, « Huit propositions pour l'adaptation de la gestion RH au contexte de crise », *La Gazette des communes*, 10 novembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/706103/8-propositions-pour-ladaptation-de-la-gestion-rh-au-contexte-de-crise/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**BOULLAND Claire**, « Les collectivités incitées à renforcer le télétravail », *La Gazette des communes*, 9 février 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/721165/les-collectivites-incitees-a-renforcer-le-teletravail/?abo=1>, consulté le 2 mars 2021.

**CATTIAUX Séverine**, « Lutte contre la Covid-19 : les agents des écoles formés minutieusement », *La Gazette des communes*, 17 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/696095/lutte-contre-la-covid-19-les-agentes-des-ecoles-formes-minutieusement/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**CESSIEUX Baptiste**, « Il faut se projeter vers l'avenir pour surmonter les crises » - Christian Clot, directeur de l'Adaptation Institute », *La Gazette des communes*, 20 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/678449/il-faut-se-projeter-vers-lavenir-pour-surmonter-les-crises-christian-clot-directeur-dadaptation-institute/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**CONERARDY David et RAMEL Aloïs**, « Personne publique et Covid-19, gare à la collecte de données de santé », *La Gazette des communes*, 23 avril 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/675689/personne-publique-et-covid-19-gare-a-la-collecte-de-donnees-de-sante/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**DANEAU Patrice**, « En télétravail forcé. Pour que le conflit travail - famille ne soit pas une fatalité ! », *Global-Watch*, 2020, en ligne : <https://global-watch.com/fr/articles/contenus-scientifiques-global-watch-fr/covid-19-en-teletravail-force-pour-que-le-conflit-travail-famille-ne-soit-pas-une-fatalite>, consulté le 4 avril 2021.

**DE FRÉMINVILLE Solange**, « Les préventeurs au plus près de la lutte contre le Covid-19 », *La Gazette des communes*, 3 avril 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/672523/les-preventeurs-au-plus-pres-de-la-lutte-contre-le-covid-19/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**DE FRÉMINVILLE Solange**, « Le bilan pas si rose du télétravail », *La Gazette des communes*, 15 juin 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/683427/le-bilan-pas-si-rose-du-teletravail/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**DE FRÉMINVILLE Solange**, « La rentrée des agents au temps du coronavirus », *La Gazette des communes*, 4 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/693501/la-rentree-des-agentes-au-temps-du-coronavirus/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**DE FRÉMINVILLE Solange**, « Opération séduction pour recruter des médecins du travail », *La Gazette des communes*, 19 février 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/721136/operation-seduction-pour-recruter-des-medecins-du-travail/?abo=1>, consulté le 12 mars 2021.

**DERDIRI Sonia et LEBATTEUX Maxime**, « Télétravail et métiers du social : et pourquoi pas ? », *La Gazette des communes*, 6 avril 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/738297/teletravail-et-metiers-du-social-et-pourquoi-pas/>, consulté le 6 avril 2021.

**FERNANDEZ RODRIGUEZ Laura**, « Les collectivités réinventent la communication de crise », *La Gazette des communes*, 18 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/678516/les-collectivites-reinventent-la-communication-de-crise/?abo=1>, consulté le 20 septembre 2020.

**FERNANDEZ RODRIGUEZ Laura**, « L'idée qu'il faut prévoir l'impensable et apprendre à se préparer progresse », *La Gazette des communes*, 26 mars 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/728382/lidee-quil-faut-prevoir-limpensable-et-apprendre-a-se-preparer-progresse/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**FOIN Michèle**, « La crise du Covid amplifie le malaise des Atsem », *La Gazette des communes*, 16 juin 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/682482/la-crise-du-covid-amplifie-le-malaise-des-atsem/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**FOIN Michèle**, « Comment les crèches se sont adaptées au Covid-19 », *La Gazette des communes*, 5 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/693278/comment-les-creeches-se-sont-adaptees-au-covid-19/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**FRANCK Emmanuel**, « Complémentaire santé : la MFP repart en campagne dans un contexte "favorable" », *La Gazette des communes*, 7 juillet 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/687601/complementaire-sante-la-mfp-repart-en-campagne-dans-un-contexte-favorable/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle et KRASSOVSKY Julie**, « À situation exceptionnelle, missions inédites pour les agents », *La Gazette des communes*, 24 avril 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/675215/a-situation-exceptionnelle-missions-inedites-pour-les-agents/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle**, « L'exercice subtil du dialogue social en temps de crise », *La Gazette des communes*, 11 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/676542/lexercice-subtil-du-dialogue-social-en-temps-de-crise/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle**, « Déconfinement : piloter le retour au travail des agents », *La Gazette des communes*, 14 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/678409/iloter-le-retour-au-travail-des-agents/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle**, « Renoncement aux soins, avis des dirigeants sur la complémentaire santé... la MNT a enquêté », *La Gazette des communes*, 8 juillet 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/687733/renoncement-aux-soins-avis-des-dirigeants-sur-la-complementaire-sante-la-mnt-a-enquete/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle**, « Les territoriaux fiers de leur action pendant la crise même si leur malaise perdure », *La Gazette des communes*, 10 novembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/705229/les-territoriaux-fiers-de-leur-action-pendant-la-crise-meme-si-leur-malaise-perdure/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle**, « Télétravail, management... les agents tirent les leçons de la crise », *La Gazette des communes*, 23 novembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/707907/randstad-teletravail-management-les-agents-tirent-les-lecons-de-la-crise/?abo=1>, consulté le 23 mars 2021.

**GINIBRIÈRE Gaëlle**, « Le "vrai" télétravail va succéder à l'organisation de crise », *La Gazette des communes*, 23 mars 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/728385/le-vrai-teletravail-va-succeder-a-lorganisation-de-crise/?abo=1>, consulté le 23 mars 2021.

**HENRY Sylvain**, « Mathilde Icard : "Le lien entre santé des agents et performance des organisations est évident" », *Acteurs publics*, 4 février 2021, en ligne : <https://www.acteurspublics.fr/articles/mathilde-icard-le-lien-entre-sante-des-agents-et-performance-des-organisations-est-evident>, consulté le 6 février 2021.

**KRASSOVSKY Julie**, « Déconfinement et télétravail : les DRH attentifs aux signaux faibles », *La Gazette des communes*, 12 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/678036/deconfinement-et-teletravail-les-drh-attentifs-aux-signaux-faibles/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**KRASSOVSKY Julie**, « Comment prévenir la détresse psychologique des agents », *La Gazette des communes*, 12 juin 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/682326/comment-prevenir-la-detresse-psychologique-des-agents/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**KRASSOVSKY Julie**, « L'entretien de reprise s'avère incontournable », *La Gazette des communes*, 4 juin 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/681891/lentretien-de-reprise-savere-incontournable/?abo=1>, consulté le 23 mars 2021.

**KRASSOVSKY Julie**, « Les agents craignent un retour à la normale », *La Gazette des communes*, 18 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/696281/les-agents-craignent-un-retour-a-la-normale/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**KRASSOVSKY Julie**, « Les administrations offrent un terrain propice au télétravail », *La Gazette des communes*, 10 décembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/710541/les-administrations-offrent-un-terrain-propice-au-teletravail>, consulté le 23 mars 2021.

**KRASSOVSKY Julie**, « Pas de dématérialisation sans accompagnement des agents », *La Gazette des communes*, 20 janvier 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/717528/pas-de-dematerialisation-sans-accompagnement-des-agents/?abo=1>, consulté le 5 avril 2021.

« Le monde du travail à l'épreuve d'un coronavirus : analyses et réflexions », *La revue des conditions de travail*, n° 10, juillet 2020.

**LE BOLZER Julie**, « Entre autonomie et stress en hausse, les “télétravailleurs” au milieu du gué », *Les Echos*, 30 septembre 2020, en ligne : <https://www.lesechos.fr/thema/sante-au-travail/entre-autonomie-et-stress-en-hausse-les-teletravailleurs-au-milieu-du-gue-1250516>, consulté le 22 mars 2021.

**LÉGER Coline**, « Avec E-Sdis santé, la contagion du Covid-19 limitée chez les pompiers et le service assuré », *La Gazette des communes*, 3 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/692493/avec-e-sdis-sante-la-contagion-du-covid-19-limitee-chez-les-pompiers-et-le-service-assure/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**LE NAOUR Emeline**, « Des pistes de réflexion sur le dialogue social post Covid-19 », *La Gazette des communes*, 29 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/681290/des-pistes-de-reflexion-sur-le-dialogue-social-post-covid-19/>, consulté le 4 avril 2021.

**LE NAOUR Emeline**, « L'absence pour garde d'enfant en 6 questions/réponses », *La Gazette des communes*, 16 septembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/695651/labsence-pour-garde-denfant-en-6-questionsreponses/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**LE NAOUR Emeline**, « Les critiques des DRH de grandes collectivités au projet d'ordonnance santé famille », *La Gazette des communes*, 23 octobre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/703107/les-critiques-de-lassociation-des-drh-de-grandes-collectivites-au-projet-dordonnance-sante-famille/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**LERIVRAIN Hélène**, « Prévention des risques : une mise à jour du document unique indispensable », *La Gazette des communes*, 20 mai 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/680050/prevention-des-risques-une-mise-a-jour-du-document-unique-indispensable/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**MAISONNEUVE Catherine**, « De nouveaux outils d'information pour les comités sociaux », *La Gazette des communes*, 24 juillet 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/689877/de-nouveaux-outils-dinformation-pour-les-comites-sociaux/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**MAZON Romain**, « Un système vertical où l'État est le sachant, et les collectivités des exécutantes, n'est plus possible », *La Gazette des communes*, 19 juin 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/684608/un-systeme-vertical-ou-letat-est-le-sachant-et-les-collectivites-des-executantes-nest-plus-possible/>, consulté le 4 avril 2021.

**MAZON Romain**, « Crise sanitaire : comment les agents ont répondu présent », *La Gazette des communes*, 22 mars 2021, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/728386/crise-sanitaire-comment-les-agent-ont-repondu-present/>, consulté le 4 avril 2021.

**PAC Cyrille**, « On ne pourra pas reprendre comme avant », *La Gazette des communes*, 27 avril 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/676258/on-ne-pourra-pas-reprendre-comme-avant/>, consulté le 4 avril 2021.

**PARNAUDEAU Maud**, « Quand manager ses équipes à distance renforce la proximité », *La Gazette des communes*, 29 avril 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/675559/quand-manager-ses-equipes-a-distance-renforce-la-proximite/?abo=1>, consulté le 4 avril 2021.

**PERINEL Hugues**, « Nicolas Pernet : “Nous avons vécu la crise au rythme des saisons !” », *Weka*, 28 janvier 2021, en ligne : <https://www.weka.fr/actualite/management/article/solidaire-du-service-public-nicolas-pernot-la-crise-a-du-bon-elle-nous-oblige-a-des-remises-en-cause-a-changer-nos-habitudes-et-a-stimuler-nos-reflexions-118085/#.YBgCOvIh7CY.linkedin>, consulté le 4 avril 2021.

**RALLU Bénédicte**, « Télétravail dans la fonction publique : stop ou encore ? », *La Gazette des communes*, 15 décembre 2020, en ligne : <https://www.lagazettedescommunes.com/678516/les-collectivites-reinventent-la-communication-de-crise/?abo=1>, consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021.

**ROCHFORT Julie et DANEAU Patrice**, « Communiquer sans improviser pour préserver la santé des travailleurs et de l'organisation en période de crise », *Global-Watch*, 2020, en ligne : <https://global-watch.com/fr/articles/contenus-scientifiques-global-watch-fr/communiquer-en-periode-crise>, consulté le 1<sup>er</sup> avril 2021.

**SCORDIA Bastien**, « Charlotte Lecocq : “Il y a urgence à s'attacher à la santé et à la qualité de vie au travail des agents publics” », *Acteurs publics*, 5 novembre 2020, en ligne : <https://www.actorspublics.fr/articles/charlotte-lecocq-il-y-a-urgence-a-sattacher-a-la-sante-et-a-la-qualite-de-vie-au-travail-des-agent-publics#:~:text=Parce%20qu'il%20y%20a,travail%20de%20nos%20agents%20publics.&text=D'o%C3%B9%20les%20forts%20n%20jeux,mati%C3%A8re%20d'organisation%20du%20travail>, consulté le 12 mars 2021.

## Les ressources en ligne

*Continuité des services publics locaux dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire*, Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, 13 avril 2020, en ligne : [https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-04/Continuite%CC%81%20des%20services%20publics%20MAJ\\_2.pdf](https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-04/Continuite%CC%81%20des%20services%20publics%20MAJ_2.pdf), consulté le 24 mars 2021.

*Guide du management à distance en situation exceptionnelle*, Région Grand Est, mars 2020, en ligne : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors\\_collections/guide\\_manager\\_teletravail\\_externe\\_region\\_Grand\\_Est.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/hors_collections/guide_manager_teletravail_externe_region_Grand_Est.pdf), consulté le 22 mars 2021.



« La prévention des risques psychosociaux », *Le portail de la Fonction publique*, 1<sup>er</sup> décembre 2014, en ligne : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-prevention-des-risques-psychosociaux>, consulté le 12 mars 2021.

*Le réseau mondial pour la santé au travail*, n°5, été 2003, en ligne : [https://www.who.int/occupational\\_health/publications/newsletter/en/gohnet5f.pdf](https://www.who.int/occupational_health/publications/newsletter/en/gohnet5f.pdf), consulté le 12 mars 2020.

*Protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique*, DGAFP, octobre 2013, en ligne : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres\\_et\\_parcours\\_professionnel/sante\\_securite\\_travail\\_fp/protocole\\_accord\\_RPS\\_FP.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/carrieres_et_parcours_professionnel/sante_securite_travail_fp/protocole_accord_RPS_FP.pdf), consulté le 12 mars 2021.

*Protocole national pour assurer la santé et la sécurité des salariés en entreprise face à l'épidémie de Covid-19*, Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion, 23 mars 2021, en ligne : <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/protocole-national-sante-securite-en-entreprise.pdf>, consulté le 24 mars 2021.

*Protocole sanitaire. Guide relatif au fonctionnement des écoles et établissements scolaires dans le contexte Covid-19 à compter de la rentrée scolaire 2020-2021*, Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports, 9 juillet 2020, en ligne : <https://www.education.gouv.fr/covid19-ouverture-des-ecoles-modalites-pratiques-et-protocole-sanitaire-305467>, consulté le 24 mars 2021.

**RUFFIÉ Catherine et ESTIENNE Isabelle**, *Du confinement au déconfinement : repenser le lien dans une dimension humaine*, CDG 59, 23 avril 2020, en ligne : [http://www.cdg59.fr/fileadmin/services/documentation\\_communication/evenements/2020\\_coronavirus/fiche\\_du\\_confinement\\_au\\_deconfinement.pdf](http://www.cdg59.fr/fileadmin/services/documentation_communication/evenements/2020_coronavirus/fiche_du_confinement_au_deconfinement.pdf), consulté le 12 mars 2021.

## Les webinaires

*Comment la Covid-19 fait muter la fonction RH ?*, Association des DRH des grandes collectivités territoriales, (Paris, 2 octobre 2020), disponible en replay.

*Comment rendre sa communication interne efficace ?*, La Gazette des communes, (17 décembre 2020), disponible en replay.

*Qualité de vie au travail, santé et prévention : comment les décideurs s'adaptent-ils à la tourmente ?*, Intériale – Acteurs publics, (30 septembre 2020).

*Télétravail : comment protéger la santé des agents*, La Gazette des communes, (6 octobre 2020), disponible en replay.

*Télétravail : équipements, coûts et protection des agents de A à Z*, La Gazette des communes – Mutame, (4 février 2021), disponible en replay.



## Membres du conseil scientifique

**Rémy BERTHIER**, vice-président de l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF), DGA Appui et optimisation des moyens du département du territoire de Belfort

**Laurent BESOZZI**, administrateur de la MNT, directeur général adjoint des services au conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur

**Pierre COILBAULT**, administrateur de Smacl Assurances, ancien directeur général du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ancien maire de L'Hay-les-Roses et ancien vice-président du conseil général du Val-de-Marne

**Jean DUMONTEIL**, directeur de la Lettre du secteur public, ancien rédacteur en chef de La Gazette des communes, journaliste spécialisé des collectivités locales et animateur pour le Congrès des maires

**Claire EDEY GAMASSOU**, maîtresse de conférences à l'université Paris-Est Créteil (UPEC) en sciences de gestion

**Michel GOMEZ**, représentant de l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

**David LE BRAS**, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

**Georges LE CORRE**, représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France (AITF) et co-animateur du groupe de travail gestion des risques de l'AITF

**Jean-René MOREAU**, vice-président de la MNT, président de l'Observatoire MNT, ancien directeur général des services du Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence, ancien directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, intervenant pour la Commission européenne

**Claude SORET-VIROLLE**, administratrice de la MNT, directrice générale adjointe du Centre interdépartemental de gestion de la Grande couronne de la région Île-de-France, ancienne présidente de l'ADT-Inet

**Magalie WEISTROFFER**, directrice des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-Inet)

## **Avec l'appui de**

**Jeanne BALLOT**, responsable études et Observatoire MNT

**Émilie DONADILLE**, assistante d'édition de l'Observatoire MNT

**Jean-Marc JOUSSEN**, directeur chargé des affaires institutionnelles et de l'expertise territoriale de la MNT

**Anna MÉLIN**, chargée du pilotage de l'étude pour l'Observatoire MNT

## **Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées**

**Didier JEAN-PIERRE**, professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique administrations et collectivités territoriales

**Nathalie MARTIN-PAPINEAU**, maîtresse de conférences en sciences politiques à la Faculté de droit, vice-présidente de l'université de Poitiers

## **Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT**

**Christophe BOUILLON**, président de l'Association des petites villes de France

**Dominique BUSSEREAU**, président de l'Assemblée des départements de France

**Luc CARVOUNAS**, président de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

**Caroline CAYEUX**, présidente de Villes de France

**Michel FOURNIER**, président de l'Association des maires ruraux de France

**Emmanuelle LOINTIER**, présidente de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

**Élie MAROGLOU**, président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

**Sébastien MARTIN**, président de l'Association des communautés de France

**Nans MOLLARET**, président de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

**Renaud MUSELIER**, président de Régions de France

**Dr Faouzia PERRIN**, présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

**Stéphane PINTRE**, président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

**Yvonie RAMIS**, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

**Johanna ROLLAND**, présidente de l'Association France Urbaine

**Estelle WALTER-SERRE**, présidente de l'Association des techniciens territoriaux de France



### **L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent**

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF – décembre 2010

### **Les précarités dans la fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?**

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Robert SCHUMAN, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juin 2011

### **Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension**

Cahier n° 3. Jean DUMONTEIL – novembre 2011

### **Dans la peau des agents territoriaux**

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER – janvier 2012

### **Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juin 2012

### **Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville**

Cahier n° 6. Jean DUMONTEIL – novembre 2012

### **L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux**

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU – août 2013

### **Le directeur des ressources humaines dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 8. Anne GRILLON – juillet 2013

### **Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la fonction publique territoriale**

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juin 2013

### **La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table**

Cahier n° 10. Jean DUMONTEIL – décembre 2013

### **La reconnaissance non-monétaire au travail, un nouveau territoire managérial**

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU – mars 2014

### **Les mobilités : un levier de management ?**

Cahier n° 12. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juin 2014

### **Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?**

Cahier n° 13. Jean DUMONTEIL, en partenariat avec l'ADF et Complémenter – juin 2014

### **La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial**

Cahier n° 14. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Václav HAVEL, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juin 2015

### **Les jeunes agents territoriaux, relations et motivations au travail**

Cahier n° 15. Anne GRILLON – septembre 2015

### **Nouvelle donne territoriale : de l'opportunité à la nécessité de changer ?**

Cahier n° 16. Jérôme GROLLEAU – avril 2016

### **Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?**

Cahier n° 17. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Hannah ARENDT, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – mai 2016

### **Le statut de la fonction publique territoriale : pour qui ? Pour quoi ? Et après ?**

Cahier n° 18. Avec les contributions de Vincent DE BRIANT et de Clarisse JAY – mars 2017

### **Les nouvelles temporalités territoriales, conséquences pour les managers et les agents**

Cahier n° 19. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Léo LAGRANGE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – septembre 2017

### **Réenchanter le quotidien : le sens de l'action publique locale**

Cahier n° 20. Jérôme GROLLEAU – mai 2018

### **La santé au travail comme levier d'innovation managériale**

Cahier n° 21. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Nina SIMONE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juillet 2018

### **Élaborer les politiques publiques avec les usagers et les agents : vers une dynamique de co-construction ?**

Cahier n° 22. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion Gaston MONNERVILLE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – juillet 2019

### **Réintégrer le collectif et réussir à reprendre le travail après un arrêt long**

Cahier n° 23. Élèves administrateurs de l'Inet, promotion George SAND, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-Inet et l'AATF – octobre 2020

### **Directeur général des services : DGS, que deviens-tu ?**

Cahier n° 24. Jérôme GROLEAU, en partenariat avec Sofaxis – novembre 2020

### **Pour une fonction publique heureuse. Sciences – innovations – inspirations**

Cahier hors-série. La fabrique Spinoza – décembre 2020

### **10 années qui ont tout changé**

Édition spéciale. Laurence DENÈS et Jean DUMONTEIL – décembre 2020

### **Pour un accueil expert de la relation usagers dans les services publics locaux**

Cahier n° 25. Nasiha ABOUBEKER et Étienne BUFQUIN – avril 2021

## **Mentions légales**

Mutuelle Nationale Territoriale  
4 rue d'Athènes - 75009 Paris

Mutuelle soumise aux dispositions du livre II du Code de la mutualité,  
immatriculée au répertoire SIREN 775 678 584

Impression :  
Imprimerie Desbouis Grésil - ZI du Bac d'Ablon - 10-12 rue Mercure -  
91230 MONTGERON

Directeur de la publication :  
Alain GIANAZZA (Président de la MNT)

Responsables de la rédaction :  
Jean-Marc JOUSSEN et Jeanne BALLOT

Mise en page et illustrations intérieures :  
The Links  
Lorraine BLONDEAU

Illustration de couverture : The Links

Date de parution : juillet 2021

L'Observatoire MNT remercie Anna MÉLIN – Ma rédactrice pour son pilotage de l'étude auprès des élèves de l'Inet, et Émilie DONADILLE pour son suivi éditorial.

Les Cahiers de l'Observatoire MNT



**L'Observatoire**  
**MNT** Social & territorial

Comment sortir grandis de la période que nous traversons ? Comment s'est passée la gestion de la santé des agents dans la gestion de crise ? Pourquoi et comment investir sur la santé au travail plus que jamais ? Cette étude propose une mise en perspective pour sortir de la gestion de crise à chaud et pour modifier nos fonctionnements de façon pérenne.

### **Les auteurs**

**Clémence AUDOUARD, Samuel BOIS, Claire CHUBILLEAU, Sarah DELAINE et Charles JACOB-POINSARD** ont réalisé cette étude dans le cadre de leur cursus d'élèves administrateurs territoriaux à l'Inet, promotion Abbé Pierre.

*"Avec son Observatoire, la Mutuelle Nationale Territoriale entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents.*

*En complément des actions de Santé au travail menée par notre mutuelle, ces études proposent des pistes d'amélioration aux décideurs, que ce soit dans la gestion des ressources humaines ou dans le management, pour favoriser la santé et le mieux-être au travail des agents."*

**Alain GIANAZZA, Président de la MNT**

**Retrouvez toutes les études sur [mnt.fr](https://mnt.fr)**



Être utile est un beau métier