

CONTINUITÉ DES SERVICES PUBLICS DE LA CHALEUR EN CAS D'ÉPIDÉMIE

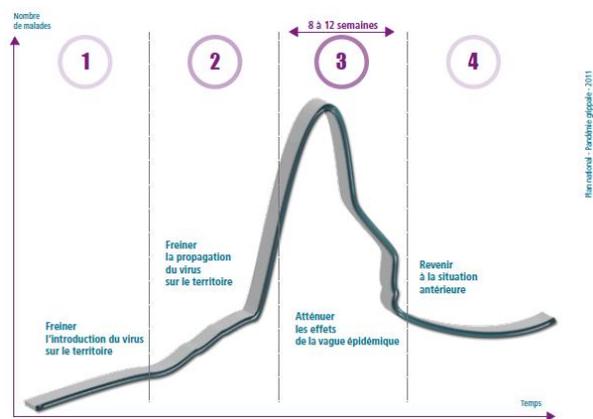
Note d'information

Alors que l'épidémie du Corona virus COVID-19 se développe, il est essentiel que les collectivités compétentes pour les services publics de la chaleur et leurs prestataires se préparent pour garantir la continuité de ces services tout en assurant la protection de la santé des employés.

Epidémie du coronavirus (COVID-19)

Depuis janvier 2020, une épidémie de Coronavirus COVID-19 s'est propagée depuis la Chine. La France est passée en **stade 3** du plan de lutte contre l'épidémie, qui consiste à **atténuer les effets de la vague épidémique** :

Le stade 3 marque l'arrêt de la surveillance individuelle des cas par l'Institut de veille sanitaire. Il s'agit dès lors de limiter la contagion par des mesures barrières, de réduire la charge sur le système de santé, de limiter l'absentéisme au travail, de renforcer la capacité de réponse sanitaire.



Les 4 stades de l'épidémie, extrait du plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale »

Dès 2004, un premier plan national de prévention et de lutte « pandémie grippale » a été élaboré afin de décrire la stratégie de réponse de l'Etat et apporter à chaque acteur, à l'échelle nationale comme locale, un certain nombre d'outils d'aide à la décision visant à d'une part à prévenir et lutter contre l'épidémie elle-même afin de protéger la population, et d'autre part à en limiter l'impact sur la société et les activités économiques. Ce plan a été actualisé à plusieurs reprises, la dernière version date d'octobre 2011 et constitue le document de référence pour d'autres formes d'épidémie comme le COVID-19 aujourd'hui.



En stade 3, il convient en particulier de **maintenir la continuité des activités et services essentiels ne serait-ce qu'en « mode dégradé » mais acceptable tout en assurant la protection des agents**

mobilisés. Si les services de l'eau ou des déchets sont plus spécifiquement visés (et cette note en découle), les services de la distribution de la chaleur peuvent s'en inspirer utilement.

Livraison de plaquettes ou broyats à usages industriels ou collectifs

Pour la livraison de sa chaufferie bois alimentant (ou non) un réseau de chaleur, les activités ne sont pas à interrompre.

En effet, si l'Etat a fixé la liste des entreprises devant fermer, toutes les autres activités et en particulier les activités interentreprises ne font l'objet d'aucune restriction, autre qu'un justificatif et attestation de déplacement, en complément de prise de mesures de prévention adaptées.

Le confinement quant à lui concerne exclusivement les personnes privées et non les entreprises.

Les transports professionnels (personnel ou marchandises) sont autorisés et pas seulement les activités dites stratégiques comme « alimentaire, pharmacie et laboratoire ». Aussi les livraisons de produits bois énergie (plaquettes ou broyats à usages industriels ou collectifs) sont autorisés avec justificatif de déplacement, que l'on pourra compléter avec la liste des points de livraison.

Les entreprises de productions de bois énergie peuvent continuer à travailler et il n'y a pas de difficultés d'approvisionnement, permettant de livrer en temps et en heure les chaufferies bois. Il est donc vivement recommandé de maintenir les installations bois énergie en fonctionnement, en respectant la logique des « gestes barrières » entre employés, et en prévenant les risques d'absentéisme du fait de maladie, via la mise en place d'un Plan de Continuité d'Activité (PCA) adapté.

Nous remercions le CIBE pour avoir relayé les réponses de Matignon reçues par la FNB.

En complément, ci-dessous les recommandations rappelées par Propellet :

Tous les déplacements doivent être justifiés pour les besoins du contrôle par tout agent assermenté. Les personnels devront détenir deux documents pour TOUS LEURS DÉPLACEMENTS Y COMPRIS POUR LES CHARGEMENTS ET LIVRAISONS :

- Une attestation de déplacement dérogatoire ; à renouveler tous les jours. Cette attestation sur l'honneur est à remplir et à signer par la personne en déplacement.
- Un justificatif de l'entreprise pour chaque personnel concerné.

Pour les personnels administratifs, il s'agira de justifier de l'impossibilité d'un télétravail. Cette souplesse ne doit être utilisée que pour les personnels réellement indispensables sur les lieux de travail. Toute activité pouvant être réalisée en télétravail doit être privilégiée.

Des mesures renforcées peuvent être envisagées par les entreprises (liste provisoire) : munir les personnels de masques, de gants, de gel ou lingettes antiseptiques et de lingettes pour nettoyage des surfaces.

Si vous n'en avez pas encore, RENFORCEZ les consignes d'évitement de tout contact avec les personnes. Nous vous invitons à vous inspirer de la logique de mise en place d'un PCA pour optimiser les circuits de livraison et l'organisation interne du service.

Mise en œuvre du plan de continuité d'activité

Le Plan de Continuité d'Activité (PCA)

Le PCA représente l'ensemble des mesures visant à assurer, selon divers scénarios de crises, y compris face à des chocs extrêmes, le maintien, le cas échéant de façon temporaire selon un mode dégradé, des prestations de services ou d'autres tâches opérationnelles essentielles ou importantes de l'entreprise, puis la reprise planifiée des activités. Le PCA définit les fonctions stratégiques des entreprises et les modalités d'exercice de ces fonctions. Il doit permettre à l'organisation de répondre à ses obligations externes (législatives ou réglementaires, contractuelles) ou internes (risque de perte de marché, survie de l'entreprise, image...).

Il est recommandé que le contenu du PCA comprenne les points suivants : le contexte, les risques retenus comme les plus graves, la stratégie de continuité d'activité, le rôle des différents responsables, le dispositif de gestion de crise, la maintenance opérationnelle des opérations.

Désignation d'un « responsable du plan de continuité d'activité » ;

Méthodes et moyens de protection mis à la disposition des personnels ;

Identification des missions prioritaires à assurer en toutes circonstances, dont celles qui contribuent à la conduite de la crise et à la continuité économique, et l'identification des personnels correspondants dont la présence est indispensable sur le lieu de travail ;

Organisation pour le maintien de l'activité, éventuellement en mode dégradé.

Plusieurs modes d'organisation sont planifiés selon la sévérité de l'épidémie :

- Dans le mode le plus favorable, tous les salariés disponibles, ne présentant pas de risque particulier d'infection de leur entourage, viennent à leur travail ;
- Dans le mode le plus critique, la priorité de sauvegarde des vies humaines peut imposer une présence réduite aux seuls effectifs dédiés aux missions prioritaires, pour limiter la contagion ;
- Des modes intermédiaires, avec redéploiements de personnels, recours au travail à distance etc. doivent être prévus.

L'élaboration d'un PCA est une obligation légale pour les administrations d'Etat et pour les «Opérateurs d'Importance Vitale» - [article L1332-1 et suivants du code de la défense](#). Les collectivités territoriales et exploitants sont vivement incités à préparer des PCA permettant d'anticiper la crise puis de l'affronter :

- Fiche mesure [3F8](#) Incitation des administrations, collectivités et opérateurs à mettre en œuvre les PCA.
- [Guide pour réaliser un PCA](#), SGDSN, édition 2013.

Pour les collectivités, le Plan de Continuité d'Activité est un outil d'aide à la gestion de crise qui **anticipe les dommages d'un événement sur un service public ou un équipement afin :**

- **D'organiser le maintien de son fonctionnement même en mode dégradé ;**
- **D'assurer la sécurité du personnel ;**
- **D'organiser la sortie de crise.**

Le PCA comprend généralement 4 séries de mesures :



1. Des mesures de maintien ou d'adaptation des services publics
2. Des mesures d'organisation du travail
3. Des mesures de prévention
4. Des mesures de communication interne et externe

Elles doivent être adaptées à l'organisation, à la taille de la collectivité et aux risques particuliers générés par les différentes

activités. Il convient de graduer les mesures du PCA en fonction de la gravité de la crise.

Le 16 mars 2020, M. Dussopt secrétaire d'Etat a annoncé que **chaque employeur public devait mettre en œuvre le PCA avec identification des fonctions stratégiques minimums.**

Organisation du travail

L'employeur doit faire respecter les règles de distance, développer le télétravail, prévoir des congés maladie ou des autorisations spéciales d'absence, prendre toute mesure de limitation des risques.



Documents de référence :

[Circulaire DGAFP du 26 août 2009 : Pandémie grippale](#) - Gestion des ressources humaines dans la fonction publique

Fiche [mesure 2F1](#) - ajustement de la circulaire sur le régime applicable aux agents publics en cas de crise majeure

[Circulaire DGT 2009/16 du 3 juillet 2009](#) relative à la pandémie grippale et complétant la circulaire DGT n°2007/18 du 18 décembre 2007.

Attention toutefois, certains textes n'ont pas été actualisés suites aux différentes modifications du droit du travail intervenues depuis 2007 (y compris la nouvelle codification du code du travail).

Mesures du secteur public en matière de protection des agents

Le 16 mars 2020, le Secrétaire d'Etat chargé à la Fonction Publique, Olivier Dussopt, a présenté les mesures du secteur public en matière de protection des agents, lors d'une conférence de presse, suite à la réunion avec les représentants des organisations syndicales de la Fonction publique et des employeurs publics sur le Coronavirus COVID-19 :

Mise en place d'une **autorisation spéciale d'absence** permettant à l'agent d'être rémunéré en totalité (tant sur la part indiciaire qu'indemnitaire) si l'agent est amené à être confiné ou s'il ne peut pas se rendre sur son lieu de travail car il n'a pas de solution de garde d'enfants.

Le télétravail devient une règle impérative pour tous les postes qui le permettent pour assurer la continuité des services. Seuls les agents dont la présence est requise pour des raisons de continuité de service et un service public minimum devront être à leur poste de travail.

L'éloignement est impératif pour les femmes enceintes et les personnes qui présentent des antécédents parmi les 11 critères d'antécédents ou de critères pathologiques définis par le Haut Conseil de Santé.

Seuls les services strictement nécessaires, notamment d'acte civil, restent ouverts au public.

Les agents assurant la continuité de l'activité doivent **respecter les gestes barrières et les règles de distanciation au travail de façon impérative.**

Les **réunions** sont limitées au strict minimum nécessaire, avec le respect des règles de distance.

Le fonctionnement de la restauration collective doit être assuré pour les agents présents mais dans des conditions importantes de précaution et prévention (limitation du nombre de participants simultanés, privilégier les paniers repas

individuels, éviter tout contact entre les agents et avec les denrées)

Les enfants des personnels médicaux sont accueillis de manière dérogatoire dans les crèches et écoles. **La question se posera dans les jours qui viennent pour l'accueil d'enfants de personnes et d'agents publics dont la présence est requise pour l'exercice d'activités essentielles et stratégiques à la continuité des services.** Des dispositions seront alors prises.

 [Voir la conférence](#) de presse

 [Lire le communiqué de presse](#)

 [Note DGAFP](#) sur la situation de l'agent public au regard des mesures d'isolement

Pour faire face à un absentéisme important : prioriser et organiser le travail

Le plan national envisage un scénario d'épidémie s'étalant sur une période de 8 à 12 semaines. S'il considère que le pourcentage de personnes malades simultanément ne devrait pas dépasser 10%, il souligne que ce taux peut être sensiblement plus important à l'échelle de groupes de personnes travaillant ensemble. En outre, l'absentéisme en situation de pandémie pourra être sensiblement supérieur au nombre de malades (garde de malade non hospitalisés, gardes d'enfants en cas de fermeture d'école, difficultés de transport, etc.). Quoiqu'il en soit, il s'agit ici d'un scénario de base élaboré pour une situation de pandémie grippale et ces chiffres seront sans doute actualisés (à la hausse ou à la baisse) pour le cas particulier du COVID-19.

Il s'agit donc de hiérarchiser les missions du service pour être en mesure d'affecter les agents disponibles aux tâches essentielles à la continuité du service et de différer les interventions qui peuvent

l'être. Il convient également de définir l'organisation du travail à mettre en place pour faire face à l'absentéisme. Le ministère du travail invite donc les entreprises à **identifier le plus en amont possible les fonctions et postes indispensables à leur fonctionnement, favoriser le recours au télétravail et autant que possible la polyvalence des agents** (y compris par des formations). Le cas échéant, des mesures de confinement à domicile d'agents « en réserve » peuvent être envisagées, tout comme l'organisation de moyens de transport alternatifs (« ramassage », covoiturage...) voire d'hébergement sur le lieu de travail pour les agents « indispensables » (les déplacements accroissent en effet les risques de contamination).

Aménagement du temps de travail

Pour les employeurs de droit privé et les établissements publics à caractère industriel, l'article L3131-4 du code du travail (ex L221-12 de l'ancien code) permet de suspendre le repos hebdomadaire des personnels nécessaires à l'exécution « de travaux urgents dont l'exécution immédiate est nécessaire pour organiser des mesures de sauvetage, pour prévenir des accidents imminents ou réparer des accidents survenus au matériel, aux installations ou aux bâtiments de l'établissement » (et qui ouvrira droit ensuite à « un repos compensateur d'une durée égale au repos supprimé »).

En outre, conformément à **l'article D3132-1 du code du travail** (ex L220-1 de l'ancien code), « L'employeur peut, sous sa seule responsabilité et en informant l'inspecteur du travail, déroger à la période minimale de onze heures de repos quotidien par salarié en cas de travaux urgents dont l'exécution immédiate est nécessaire pour :

1. Organiser des mesures de sauvetage ;
2. Prévenir des accidents imminents ;

3. Réparer des accidents survenus au matériel, aux installations ou aux bâtiments.»

Le bénéfice de ces dérogations est là aussi « subordonné à l'attribution de périodes au moins équivalentes de repos aux salariés intéressés » ([art D3132-2](#)).

Il est certain qu'en cas d'épidémie importante, ces mesures d'aménagement du temps de travail pourront être activées pour assurer les missions essentielles à la continuité du service public.

Pour les fonctionnaires et les agents de droit public, la [circulaire DGAFP du 26 août 2009](#) rappelle les dispositions spécifiques à la fonction publique (notamment territoriale), et tout particulièrement relative à la présence des agents (fiche I) et l'aménagement et l'organisation du temps de travail (fiche III).

En particulier, il est rappelé que « en cas de circonstances exceptionnelles il peut être dérogé aux règles établissant les garanties minimales en matière de durée du travail. Dans la fonction publique de l'État (transposable à la fonction publique territoriale), cette décision est prise par décision du chef de service et pour une période limitée. Ce dernier doit en informer immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent (décret n°2000-815 du 25 août 2000 article 3 II, b).

En cas de pandémie, des dérogations exceptionnelles et temporaires pourraient porter, notamment :

- Sur l'allongement de la durée quotidienne du travail au-delà de la limite de dix heures ;
- Sur le dépassement de la durée maximum hebdomadaire du travail effectif de 48 heures sur une semaine

ou de 44 heures, calculée en moyenne sur 4 semaines. »

Mutualisation, renfort en personnel, réquisition

D'autres dispositions peuvent être mise en œuvre en cas d'épidémie au stade 3 pour faciliter la mobilisation de personnels afin de suppléer à des personnels absents, en particulier :

3F2 Modalités de rapprochement, par Pôle emploi, de l'offre et de la demande d'emploi dans certains secteurs d'activité jugés prioritaires ;

3F3 Mutualisation de ressources en personnel pour les besoins prioritaires : recours aux personnes rendues disponibles par la fermeture d'établissements, aux « jeunes retraités » et étudiants ;

3F4 Modalités de renfort en personnels ;

3F4/2 Modalités de renfort en personnels dans les domaines non sanitaires.

Restriction des déplacements

Le 16 mars 2020, le Président de la République a décidé de prendre des mesures pour réduire les contacts et déplacements au strict minimum sur l'ensemble du territoire **à compter du mardi 17 mars à 12h00, pour 15 jours minimum**. Des dérogations sur attestation seront possible dans le cadre notamment de déplacements entre le domicile et le lieu d'exercice de l'activité professionnelle, lorsqu'ils sont indispensables à l'exercice d'activités ne pouvant être organisées sous forme de télétravail (sur justificatif permanent) ou déplacements professionnels ne pouvant être différés ;

 [Attestation de déplacement dérogatoire et justificatif de déplacement professionnel](#)

Qu'en est-il du droit de retrait ?

Un agent peut-il exercer son « droit de retrait en cas de danger grave ou imminent » en raison des risques de contamination par le virus de la grippe ?

Pour ce qui concerne les **agents de droit privé** (quel que soit leur employeur y compris les établissements publics administratifs), la circulaire du 18 décembre 2007 indique clairement que les possibilités de recours à ce droit, prévu aux [articles L4131-1 & suivants du code du travail](#), «seront fortement limitées dès lors que l'employeur aura pris les mesures de prévention et de protection nécessaires, conformément au plan national et aux recommandations de la présente circulaire». En outre, il convient de rappeler que le droit de retrait n'est susceptible de s'appliquer qu'en cas de lancement préalable ou simultané d'une procédure d'alerte par l'agent, et qu'il doit être exercé de telle manière qu'il «ne puisse créer pour autrui une nouvelle situation de risque grave et

imminent» [[art. L.4132-1](#)] ; à contrario, si l'employeur n'est pas en capacité de fournir des masques FFP2 par exemple, un agent potentiellement en contact avec le virus dans le cadre de son activité professionnelle serait en mesure d'invoquer le droit de retrait.

Le droit de retrait ne peut pas être évoqué du fait d'être mis face à une forme de risque si :

- **Les employeurs respectent l'intégralité des instructions en termes de prévention,**
- **La continuité des services et la mise en œuvre des PCA sur les activités stratégiques nécessitent impérativement une présence physique.**

Pour les **fonctionnaires et agents publics**, il faut se référer à la fiche II « conditions d'exercice du droit de retrait dans le contexte d'une pandémie grippale » de [la circulaire DGAFP du 26 août 2009](#).

Suspension des factures

Trêve hivernale

En raison de l'épidémie de Coronavirus, la trêve hivernale des expulsions locatives et des coupures d'énergie a été prolongée de 2 mois : très concrètement, cela signifie que les fournisseurs ne peuvent pas faire procéder à l'interruption de fourniture d'énergie de leurs **clients particuliers**, pour leur résidence principale, au motif d'un impayé.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a été publiée le 24 mars 2020 au Journal officiel. L'article 11, I, 1° autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance en prenant notamment toute mesure :

« (...) e) Adaptant les dispositions de l'article L. 115 3 du code de l'action sociale et des familles, notamment pour prolonger, pour l'année 2020, le délai fixé au troisième alinéa du même article L. 115 3, et reportant la date de fin du sursis à toute mesure d'expulsion locative prévue à l'article L. 412 6 du code des procédures civiles d'exécution pour cette même année ; »

Dans cette période de confinement due à l'épidémie de Coronavirus, cette prolongation de la trêve hivernale locative et énergétique a pour objectif de permettre aux personnes en situation de précarité de pouvoir rester dans leur logement.

Concernant l'énergie, cette prolongation de la trêve est l'occasion de trouver des solutions pour régler les factures impayées. En cas de difficultés financières, il est recommandé au particulier de contacter d'abord son fournisseur pour essayer d'obtenir un échéancier de paiement et en parallèle de contacter les services sociaux de sa commune ou de son département pour faire le point. D'autres acteurs comme sa caisse de retraite, la CAF, une association caritative, etc. peuvent aider.



Guide FNCCR de gestion des litiges co-réalisé avec le Médiateur National de l'Énergie : <http://www.fnccr.asso.fr/article/guide-reseaux-de-chaleur/>

Guide des usagers : <http://www.fnccr.asso.fr/article/nouveau-guide-fnccr/>

Factures énergétiques aux entreprises

Plusieurs mesures ont été annoncées pour soutenir les entreprises dont l'activité est affectée par l'épidémie de coronavirus.

Certaines mesures concernent le paiement des factures d'énergie : **si seuls le gaz et l'électricité sont nommément cités dans ce texte, l'extension à la chaleur livrée par réseau de chaleur peut être envisagée.** L'article 11, I, 1° autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance en prenant notamment toute mesure :

g) Permettant de reporter intégralement ou d'étaler le paiement des loyers, des factures d'eau, de gaz et d'électricité afférents aux locaux professionnels et commerciaux et de renoncer aux pénalités financières et aux suspensions, interruptions ou réductions de fournitures susceptibles d'être appliquées en cas de non-paiement de ces factures, au bénéfice des microentreprises, au sens du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique, dont l'activité est affectée par la propagation de l'épidémie ;

Les microentreprises emploient moins de 10 salariés et réalisent un chiffre d'affaires annuel inférieur à 2 millions d'euros.

De plus, le ministère de la Transition écologique et solidaire a précisé que les très petites entreprises (TPE) éligibles au fonds de solidarité mis en place par l'Etat et les Régions pourront bénéficier de droit de cette mesure, c'est-à-dire les TPE impactées réalisant au maximum 1 M€ de chiffre d'affaires et qui subissent une fermeture administrative ou qui auront connu une perte de chiffre d'affaires de plus de 70% au mois de mars 2020 par rapport au mois de mars 2019.

Concrètement, les entreprises concernées doivent adresser dès que possible une demande de report à l'amiable à leur fournisseur d'énergie par mail ou par téléphone.

Le Médiateur National de l'énergie précise par ailleurs que « les entreprises, qui rencontrent des difficultés pour payer leurs factures d'électricité ou de gaz, quelle que soit leur taille, sont également invitées à contacter leur fournisseur d'énergie par mail ou par téléphone, pour négocier un échéancier de paiement. »

La FNCCR à votre écoute

Lors de sa conférence de presse, Olivier Dussopt, Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes publics, a rappelé que chaque employeur public peut, au travers des associations d'élus, des fédérations formuler des recommandations sur les services à maintenir et à garder ouverts ou en activité, quelle que soit la forme de l'activité.

En tant qu'association de collectivités, la FNCCR se tient à votre disposition pour faire remonter toutes les difficultés que vous rencontreriez dans la mise en œuvre de votre PCA.

Nous remercions nos collègues du département « cycle de l'eau » et du service « économie circulaire et déchets » pour nous avoir permis cette inspiration utile pour cette note.

La FNCCR est une association regroupant plus de 850 collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics de l'énergie (électricité, gaz, chaleur et froid), de l'eau et de l'assainissement, du numérique, des déchets et de l'économie circulaire. La FNCCR accompagne ses adhérents dans l'organisation technique, administrative et financière de leurs services publics. Elle exprime le point de vue collectif de ses adhérents, notamment lors de la préparation des textes législatifs et réglementaires.

g.perrin@fnccr.asso.fr