

Note à l'attention du Directeur général des services

Objet : mise en œuvre des lois relatives à la déontologie à l'échelle de l'établissement

Références :

- Loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations du fonctionnaire
- Loi du 6 décembre 2013 sur la transparence de la vie publique
- Loi du 20 avril 2016 sur la déontologie et les droits et obligations du fonctionnaire
- Loi du 20 janvier 2017 sur la prise illégale d'intérêts
- Loi du 31 mars 2015 sur l'exercice par les élus locaux de leur mandat

Les taux d'abstention aux dernières échéances électorales nationales, européennes ou locales montrent la perte de confiance des citoyens dans l'action publique et ses dirigeants.

Une étude récente de « Transparency international » indique que les citoyens ont de fortes attentes sur « la transparence, l'intégrité, le sens du bien commun de la part de ceux qui exercent des charges publiques ». La défiance de nos concitoyens trouve « sa source dans des comportements qui ne correspondent pas aux valeurs affichées de primauté de l'intérêt général ».

Cette défiance et cette perte de confiance s'adressent à l'Administration en général, que ce soit envers ses décideurs (les élus) ou ceux qui la mettent en œuvre (les fonctionnaires).

Il y a un véritable enjeu démocratique local à restaurer la confiance des habitants d'Admiville, comme le souhaite le président de l'intercommunalité, qui passe par la transparence de l'action publique et la manière dont elle est conduite par l'Administration, dans le respect des finalités d'intérêt général du service public rendu.

Les récentes lois sur la transparence de l'action publique et la déontologie qui visent à sécuriser l'exercice des missions de service public, en sont un levier d'action.

Après s'être attachés à comprendre l'arsenal législatif et les outils qui encadrent la déontologie dans l'action publique (I), il conviendra de préciser le plan d'actions au sein de la communauté d'agglomération d'Admiville pour instaurer une culture de la déontologie au service de la transparence de l'action publique (II).

I - Un arsenal législatif et des outils qui encadrent la déontologie dans l'action publique

Face à cette perte de confiance des citoyens, le législateur a renforcé les textes de lois pour garantir le respect d'un ensemble de règles pour conduire l'action publique des collectivités (A) et propose des outils pour renforcer le respect de ces principes (B).

A - Des obligations pour l'Administration qui s'adressent aux fonctionnaires et aux élus

Le texte législatif fondateur est la loi du 13 juillet 1983 sur les droits et obligations des fonctionnaires. En effet, ils sont soumis à certains devoirs dans leur manière de servir qui se justifient par les missions de service public et d'intérêt général de leurs fonctions. Les fonctionnaires ont une obligation de probité et d'impartialité, de neutralité, d'obéissance à la hiérarchie, de discréction professionnelle et de se consacrer entièrement à leurs missions de service public. Cette dernière obligation d'interdiction de cumul d'activités, sous réserve de certaines activités exercées sous le statut d'auto-entrepreneur, a été rappelée dans la loi du 20 avril 2016 sur la déontologie et les droits et obligations du fonctionnaire. Le fonctionnaire a désormais 2 ans pour faire cesser ces situations de cumul d'activités susceptibles d'engendrer des conflits d'intérêts.

La loi d'octobre 2013 sur la transparence de la vie publique désigne le conflit d'intérêt comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé de nature à influencer l'exercice d'une fonction ». Cela peut se traduire par une implication dans une entreprise ou une de ses opérations. C'est un délit pénal qui pèse sur le fonctionnaire, renforcé par la loi du 20 janvier 2017 qui est venue modifier le Code pénal.

La loi de 2013 expose aussi les élus à ce conflit d'intérêts et à la responsabilité pénale engendrée, que ce soit par leurs intérêts dans des entreprises privées ou par exemple par les cadeaux ou invitations des entreprises. Ainsi la loi du 31 mars 2015 vient rappeler les principes de leur action en introduisant au code électoral une charte de l'élu local.

L'ensemble de ces lois induisent la responsabilité pénale des fonctionnaires et des élus en cas de non respect. On constate en 2014 une augmentation des mises en cause pénales d'élus, face à une diminution de celles des fonctionnaires. Des outils sont prévus par la loi pour permettre l'application de ces principes déontologiques dans l'Administration.

B - Des outils pour appliquer les lois relatives à la déontologie au service de l'Administration

La loi du 20 avril 2016 impose aux directeurs, directeurs adjoints et collaborateurs de cabinet de fournir une déclaration d'intérêt et de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique et à leur hiérarchie pour la déclaration d'intérêts. Cette autorité, ainsi que la Commission nationale de déontologie, peuvent accompagner les collectivités dans la mise en place des lois déontologiques.

L'exigence de déontologie peut aussi faire émerger les fonctions de lanceurs d'alerte au sein des fonctionnaires. La loi Sapin II vient protéger celui qui signale de manière désintéressée un crime, délit, menace pour l'intérêt général et l'environnement. L'Administration doit mettre en place une procédure de signalement interne à un interlocuteur ad hoc. Cette loi protège aussi l'Administration des alertes abusives et du recours à la presse systématique.

Il est aussi possible de se doter d'outils type « charte de la déontologie » comme certaines collectivités, comme Voisins-le-Bretonneux ou Toulouse, l'ont fait.

L'ensemble de ces textes législatifs et de ces outils sont avant tout au service de la poursuite de l'intérêt général et de l'éthique qui doivent guider l'action publique au sens noble. Ils sont aussi des outils puissants pour guider la conduite des politiques publiques locales vers plus de transparence. Leur application au sein de la communauté d'agglomération d'Admiville va dans ce sens, à condition que cette démarche interne soit organisée, pilotée et connue par les fonctionnaires et les élus.

II - Un plan d'actions pour la communauté d'agglomération d'Admiville pour instaurer une culture de la déontologie au service de la transparence de l'action publique locale

La mise en place des lois relatives à la déontologie dans l'établissement nécessite une démarche transversale car elle touche tous les niveaux hiérarchiques (A). C'est à cette condition que la mise en place des actions de communication, de prévention et d'accompagnement permettront d'instaurer une culture interne de la déontologie (B) pour aller vers une action publique locale plus transparente (C).

A - Impliquer l'ensemble des acteurs de l'Administration dans la mise en place d'une culture de la déontologie

La mise en place d'une culture de la déontologie ne sera effective que si tous les acteurs internes se mobilisent : fonctionnaires, hiérarchie et direction générale et élus.

Afin de coordonner cette dynamique interne, il conviendra de désigner un chef de projet au sein de la direction générale pour coordonner le plan d'actions, atteindre les objectifs et mettre en mouvement les acteurs.

Il s'appuiera sur un comité de pilotage fixant les grandes orientations composé de la DG et des élus et du président.

Il pourra s'appuyer aussi sur un observatoire de la déontologie chargé de veiller aux évolutions législatives en la matière et de valoriser des bonnes pratiques et d'alerter sur les risques de conflits au regard des déclarations d'intérêts des directeurs et collaborateurs de cabinet.

B - La mise en place des règles déontologiques par la prévention et la communication pour faire émerger une culture interne de la déontologie

En premier lieu, il conviendra de faire un état des lieux pour vérifier la conformité de la communauté d'agglomération par rapport aux récentes lois. Il portera sur l'effectivité des déclarations de patrimoine, l'analyse des éventuels conflits d'intérêts en analysant les marchés publics conclus au regard des déclarations d'intérêts.

Le plan d'actions s'appuiera sur un premier volet de communication et d'information des agents et encadrants pour rappeler les obligations de chacun prévues par la loi. Une cellule de conseil sera mise en place au sein de la direction générale pour répondre aux questions des agents.

Les supports de communication interne seront régulièrement mobilisés. Un guide déontologique sera élaboré avec un groupe de fonctionnaires et d'élus volontaires, conçu comme un référentiel des bonnes pratiques et des risques.

Le plan d'actions aura ensuite un volet préventif. Les managers de proximité, en tant que premiers interlocuteurs seront mobilisés pour sensibiliser les agents et prévenir les situations à risque. La question des conflits d'intérêts est par ailleurs posée aux entretiens professionnels annuels, qui renforceront avec la collaboration de la DRH ce volet. Le service juridique sera mobilisé pour sécuriser et accompagner les agents dont la situation est évaluée à risque au regard des fonctions (ex : services marchés publics).

La direction générale devra également être exemplaire en signant par exemple la charte déontologique des DGS.

Les élus devront avoir connaissance de la charte de l'élu local, un exemplaire sera remis à chacun. Les élus sont en effet porteurs de la volonté politique de déontologie pour la mettre au service d'une action publique plus transparente pour redonner confiance aux citoyens.

C - Vers une action publique locale plus transparente

Communiquer à l'externe et valoriser la démarche interne engagée par la communauté d'agglomération est un premier pas pour restaurer le lien de confiance.

Il est aussi possible d'aller plus loin en instaurant une nouvelle manière de conduire l'action publique en associant les citoyens aux décisions. Il s'agit de concerter les projets et les politiques publiques de l'établissement avec les citoyens et les acteurs économiques et associatifs locaux, en mettant à disposition des outils de concertation permettant de recueillir leurs avis et propositions sur les projets du territoire et les orientations des politiques. C'est par exemple l'organisation d'ateliers d'urbanisme, de réunions publiques mettant en scène des manières innovantes de dialoguer, des outils numériques pour déposer son avis en ligne... Ces pratiques de concertation doivent, elles aussi, être accompagnées de principes déontologiques : prise en compte et instruction des propositions par les services, réponse des élus et dialogue permanent.

La mise en œuvre des règles déontologiques dans la communauté d'agglomération aura une influence systémique sur les modes d'organisation des services et sur la conduite de nos actions. Pour plus de transparence, de probité sur nos actions, nous contribuerons à restaurer la confiance des citoyens, c'est un enjeu démocratique et de citoyenneté dont les bénéfices peuvent avoir des répercussions par exemple à moyen terme sur la participation aux élections. Cela impose donc rigueur et exemplarité à tous les niveaux de la collectivité.