



Ministère des Affaires
Locales et de l'Environnement




PROCESSUS POUR L'ÉLABORATION D'UNE CHARTRE MUNICIPALE DE BONNE CONDUITE

Par Mourad Turki & Jean-Michel Lebreton



Programme d'Appui
à la Réforme de
Décentralisation
composante **institutionnelle**



**PROCESSUS POUR
L'ÉLABORATION D'UNE
CHARTRE MUNICIPALE
DE BONNE CONDUITE**



© Union européenne, 2021

Le contenu de ce rapport n'engage que leurs auteurs et ne peut aucunement refléter le point de vue de l'Union européenne.

INTRODUCTION

La prévention et gestion des conflits entre élus et agents municipaux est l'un des thèmes de réflexion et d'action de l'Instance de Prospective et d'Accompagnement du Processus de Décentralisation (IPAPD), appuyé par le Programme d'Appui à la Réforme de Décentralisation (PARD), programme financé par l'Union européenne.

Un diagnostic de terrain mené, en 2020 et 2021, auprès de 80 représentants de 22 communes réparties sur tout le territoire de la République, a montré que des tensions peuvent être fréquentes au sein des municipalités en raison, notamment, de comportements inadéquats parmi les élus comme parmi des agents administratifs. Il a été observé de nombreux cas de non-respect des valeurs de base du bien vivre ensemble comme l'affaiblissement du civisme, de l'esprit de service public, du respect entre les individus, du partage. Il a été également signalé une trop grande politique partisane, au sein des municipalités, qui ne permet pas le respect du principe de neutralité.

La mise au point collaborative d'une charte municipale de bonne conduite est un outil qui peut corriger cette situation en initiant une réflexion collective parmi les élus et les agents pour mieux travailler ensemble afin d'améliorer les services rendus à la population. Le plus important dans cet outil n'est pas forcément le texte final de la charte, mais le processus pour y parvenir dans lequel élus et agents municipaux doivent discuter sur le sujet et s'entendre sur les valeurs à respecter.

PROCESSUS POUR L'ÉLABORATION D'UNE CHARTE DE BONNE CONDUITE

Une charte de bonne conduite est une référence indispensable destinée à garantir un climat de travail sain et productif. L'observation de valeurs à respecter permet un meilleur état d'esprit dans la municipalité et la prise des meilleures décisions dans un environnement professionnel et social de plus en plus complexe. Ainsi, dans les municipalités, l'observation des règles d'éthique et d'intégrité est primordiale, tout comme la loyauté, le respect de chaque individu, la lutte contre la corruption, etc.

Une charte de bonne conduite est un document qui doit être élaboré avec la participation de tous les acteurs concernés, c'est-à-dire les élus ainsi que les cadres et les agents administratifs.

Le respect de la charte, bien que non obligatoire, constitue un engagement moral. Gérer les relations de travail en conformité avec les valeurs qui y sont inscrites, contribue à éviter les conflits qui peuvent survenir et sont susceptibles de menacer le bon déroulement des activités ainsi que la qualité des services fournis à la population.

La charte permet de fédérer l'ensemble des personnes impliquées dans le fonctionnement de la municipalité autour de valeurs communes. C'est également un moyen de valoriser l'engagement de chacun.

Le présent document détaille le processus pour élaborer une charte de bonne conduite et l'implication de chacun dans ses différentes étapes.

DEFINITIONS

Conduite :

« Manière de se comporter par rapport aux règles en usage dans un groupe plus ou moins large, un milieu, une société ». Source : Larousse

Bonne conduite :

Respect des bonnes mœurs et des convenances ; éducation et aisance dans la manière de se comporter. Synonyme : bienséance, bonnes manières.

Valeurs : elles orientent et motivent nos actions.

- « Ce par quoi quelqu'un est digne d'estime sur le plan moral, intellectuel, professionnel, etc. ». Source : Larousse.
- « Qualité physique, intellectuelle, morale d'une personne qui la rend digne d'estime ». Source : Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL / CNRS).

Charte de bonne conduite :

- Document contenant les principes à respecter avec discernement et non des règles à suivre de manière pointilleuse et sans conviction. Source : Wikipedia.

ACTEURS IMPLIQUES DANS LE PROCESSUS

Le processus d'élaboration d'une charte municipale de bonne conduite implique les élus et les gestionnaires dans la municipalité. Toutefois, le nombre et la fonction des personnes impliquées diffèrent selon la taille de la municipalité :

- Dans le cas d'une "petite" municipalité, comportant un nombre d'élus et d'agents inférieur à 30 à 40 personnes, le total du personnel (élus et administratifs) prendra part aux activités liées à l'élaboration de la charte de bonne conduite.
- Dans le cas d'une "grande" municipalité, dépassant 80 personnes (élus, cadres et agents), le président de la municipalité peut prendre la décision de n'impliquer que des représentants de cadres, d'agents ainsi qu'un nombre représentatif de conseillers.
- Si le nombre de collaborateurs est entre 40 à 80 personnes, la décision revient au président de choisir l'une des deux formules précédentes ; il tiendra compte des aspects logistiques et organisationnels nécessaires à la tenue des ateliers et des réunions (disponibilité d'une salle de réunion permettant d'accueillir tous les participants ou disponibilité d'un budget pour la location d'un espace propice).

ETAPES D'ELABORATION D'UNE CHARTE DE BONNE CONDUITE

ETAPE 1 : DECLENCHEMENT DU PROCESSUS

L'objectif de cette première étape est d'informer l'ensemble des personnels élus et administratifs du déclenchement du processus d'élaboration de la charte de bonne conduite.

Le président élu ou le secrétaire général (par délégation du président) de la municipalité invite les personnels à assister à une réunion de démarrage..

Lors de cette réunion, le président explique l'objectif de la charte de bonne conduite et présente le planning de l'opération avec avec les étapes à venir.

N°	Responsable	Activité	Méthodes et support	Durée	Personnes impliqués
1.1	Président de la municipalité (ou secrétaire général, par délégation)	Réunion de déclenchement du processus d'élaboration de la charte de bonne conduite	Présentation	De 1h à 2h, selon le nombre de personnes impliquées	Ensemble des élus, cadres et agents administratifs de la municipalité

ETAPE 2 : IDENTIFICATION DES VALEURS IMPORTANTES SELON LA PERCEPTION DES ELUS ET DES CADRES ET AGENTS MUNICIPAUX

L'objectif de cette étape est d'identifier les valeurs à inclure dans la charte de bonne conduite. Cette étape consiste à organiser deux séances de travail d'une demi journée chacune : l'une pour les élus, l'autre pour les cadres et les agents. Si le nombre de participants au processus est important, il est aussi possible d'organiser deux ateliers ou plus par type d'acteurs. Le déroulé de ces ateliers est le même pour les deux groupes cibles et devrait se conformer au programme suivant:

N°	Responsable	Activité	Méthodes et support	Durée	Personnes impliqués
2.1	Un modérateur externe (préférable pour la neutralité) ou un cadre de la municipalité.	Exposer le déroulement de l'atelier.	Présentation (exposé PowerPoint ou sur flipchart).	10 mn	Elus ou cadres et agents.
2.2	Modérateur	Identifier des problèmes de conduite (attitudes et comportements) au sein de la municipalité : les participants partagent des exemples de leurs vécus et le modérateur ou les participants notent les problèmes exprimés.	Tour de table ou discussion libre en plénière. Flipchart ou cartes.	De 30 à 60 mn	Elus ou cadres et agents.

2.3	Modérateur	Les participants transforment les problèmes identifiés en une formulation positive et extraient la valeur qui s'y rapporte.	Discussion en plénière ou travaux de groupes avec restitution, selon le nombre de problèmes de conduite identifié.	De 30 à 45 mn	Elus ou cadres et agents.
2.4	Modérateur	Chaque participant classe les valeurs en leur attribuant une note de 1 à 5, sachant que la valeur la plus importante à ses yeux prendra la note maximale.	Travail individuel.	De 5 à 15 mn selon le nombre de participants	Elus ou cadres et agents.
2.5	Modérateur	Le modérateur expose les 5 valeurs qui ont les notes maximales. Les participants valident la liste de valeurs.	Plénière Flipchart	10 mn	Elus ou cadres et agents.

Résultat attendu : chaque atelier doit aboutir à une liste des cinq valeurs les plus importantes selon la perception du groupe cible.

ETAPE 3 : SELECTION ET DISCUSSION DES VALEURS A INCLURE DANS LA CHARTE DE BONNE CONDUITE

Cette étape a pour objectif de comparer les visions des différents publics cibles sur les valeurs à inclure dans la charte de bonne conduite et d'aboutir à une vision CONJOINTE de valeurs.

Un atelier réunissant les élus et les cadres et agents est organisé et suit le déroulement suivant :

N°	Responsable	Activité	Méthodes et support	Durée	Personnes impliqués
3.1	Un représentant des élus.	Un représentant des élus présente le résultat de l'atelier d'identification des valeurs.	Flipchart ou support numérique.	10 mn	Elus ou cadres et agents.
	Un représentant des gestionnaires.	Un représentant des gestionnaires présente le résultat de l'atelier d'identification des valeurs.	Flipchart ou support numérique.	10 mn	Elus ou cadres et agents.
3.2	Modérateur	Sélection des cinq valeurs à inclure dans la charte : les valeurs communes identifiées par les deux publics cibles sont directement acceptées. Une discussion argumentée pour les valeurs restantes prend place : les deux parties expliquent le processus ayant conduit à choisir ces valeurs. Le même processus suivi dans la sous-étape 2.4 est appliqué pour la sélection des autres valeurs.	Discussion et activité individuelle pour la notation.	De 20 à 60 mn	Elus ou cadres et agents.

3.3	Modérateur	<p>Identification de la perception de la valeur par les participants :</p> <p>5 groupes sont formés (un groupe par valeur) pour identifier des exemples de comportements positifs liés à la valeur correspondante. Un représentant de chaque groupe expose les résultats de l'activité en plénière.</p>	<p>Travaux de groupe.</p> <p>Restitution et discussion en plénière.</p>	15 mn : travaux de groupes et 10 mn de restitution par valeur.	Elus ou cadres et agents.
3.3	Modérateur	<p>Les participants valident le résultat de l'atelier, identifient un rapporteur qui sera chargé de rédiger la charte de bonne conduite et fixent le délai de rédaction de la charte.</p>	Plénière	5 mn	Elus ou cadres et agents.

ETAPE 4 : REDACTION ET VALIDATION DE LA CHARTE :

Le rapporteur rédige une version écrite de la charte de bonne conduite contenant les valeurs validées à l'étape 3 et les comportements positifs associés.

La forme de cette charte peut prendre la forme suivante :

CHARTE MUNICIPALE DE BONNE CONDUITE

Introduction :

Contexte d'élaboration de la charte de bonne conduite.

Objectif de la charte.

Énumération des valeurs dans la charte.

Valeur 1 :

Définition de la valeur.

Exemples de comportements et d'actions positives associés à la valeur.

Valeur 2 :

Définition de la valeur.

Exemples de comportements et d'actions positives associés à la valeur.

Valeur 3 :

Définition de la valeur.

Exemples de comportements et d'actions positives associés à la valeur.

Valeur 4 :

Définition de la valeur.

Exemples de comportements et d'actions positives associés à la valeur.

Valeur 5 :

Définition de la valeur.

Exemples de comportements et d'actions positives associés à la valeur.

Le rapporteur transmet la charte aux publics cibles (élus, cadres et agents) pour validation avec un délai de retour ne dépassant pas deux semaines.

ETAPE 5 : CEREMONIE D'ADOPTION DE LA CHARTE MUNICIPALE DE BONNE CONDUITE

Le maire invite les groupes cibles à une cérémonie de signature de la charte de bonne conduite et lance le démarrage de son adoption symbolique. Chacun signe la charte pour montrer son engagement.

SUIVI ET REVISION DE LA CHARTE DE BONNE CONDUITE

La charte de bonne conduite n'est pas un document figé. Si les collaborateurs ressentent le besoin de réviser une ou plusieurs valeurs, ou observent un quelconque manquement dans la mise en pratique d'une ou plusieurs valeurs, ils notifient le maire pour demander l'organisation d'une réunion de discussion à ce sujet.

PLANNING DE MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE CHARTE DE BONNE CONDUITE

Le processus d'élaboration de la charte de bonne conduite ne doit pas s'étendre sur une période de plus de deux mois. Une telle période permet d'aborder le processus "sans stress" et sans augmenter la charge de travail des différents acteurs. Elle permet aussi de ne pas aborder le processus comme un travail obligatoire à faire rapidement mais plutôt comme une réflexion nécessitant maturation.

Le planning ci-dessous est donné de manière indicative :

Etapes	Sem1	Sem2	Sem3	Sem4	Sem5	Sem6	Sem7	Sem8
Etape 1 : Déclenchement du processus								
Etape 2 : Identification des valeurs importantes selon la perception des élus et des gestionnaires								
Etape 3 : sélection et discussion des valeurs à inclure dans la charte de bonne conduite								
Etape 4 : rédaction et validation de la charte								
Etape 5 : cérémonie d'adoption de la charte de bonne conduite (avec signatures)								

ANNEXE : LISTE INDICATIVE DE VALEURS

A titre d'exemple, le tableau ci-dessous présente une liste de valeurs par ordre alphabétique. Certaines d'entre elles pourraient être discutées et retenues pour le débat.

Acceptation	Accessibilité	Accomplissement
ACHÈVEMENT	Adaptabilité	Agilité (management agile)
Altruisme	Ambition	Anticipation
Autonomie	Bienveillance	Camaraderie
Cohérence	Compassion	Compétence
Compréhension	Concentration	Contribution
Conviction	Convivialité	Coopération
Cordialité	Courtoisie	Créativité
Crédibilité	Défi	Détermination
Devoir	Dignité	Discipline
Discrétion	Disponibilité	Dynamisme
Efficacité	Égalité	Empathie
Encouragement	Engagement	Enthousiasme
Équité	Excellence	Expertise
Fiabilité	Flexibilité	Honnêteté
Impartialité	Intégrité	Performance
Politesse	Respect	Rigueur
Service	Sincérité	Solidarité
Transparence	Travail en équipe	Vision
Volonté	etc.	