

La Lettre des CCSPL

Commissions consultatives des services publics locaux

N°24 - novembre/décembre 2012

La Lettre des CCSPL est une lettre d'information éditée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies - FNCCR

Retour sur le colloque des CCSPL du 15 novembre

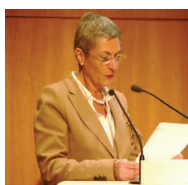
La Lettre des CCSPL entend apporter un éclairage sur le fonctionnement des commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL), la gestion publique en général et les droits des usagers-consommateurs, ainsi que des informations d'actualité sur les divers services publics gérés localement, au titre desquels figurent les services publics organisés par les adhérents de la FNCCR.

Créée en 1934, la FNCCR est une association regroupant près de 500 collectivités territoriales et établissements publics de coopération, spécialisés dans les services publics d'électricité, de gaz, d'eau et d'assainissement, de déchets et télécommunications.



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

La FNCCR a organisé à Paris en partenariat avec la CLCV un colloque portant sur la démocratie participative appliquée à la gestion des services publics locaux (SPL). Cette manifestation a réuni près de cent soixante élus, collaborateurs de collectivités et représentants d'associations de défense des consommateurs. Les débats de cette manifestation ont été ouverts par **Mme Denise Saint-Pé**, 2^{nde} Vice-Présidente de la FNCCR déléguée à la Consommation (des extraits de ce discours sont reproduits dans la présente publication), et par **M. Dominique Baudis**, Défenseur des droits. **Mme Anne-Marie Escoffier**, Ministre déléguée à la Décentralisation, a quant à elle clôturé les travaux de cette manifestation.



Le colloque visait à dresser un bilan du fonctionnement d'un outil de la démocratie participative que sont les CCSPL, dix ans après la loi qui les a consacrées, mais également à débattre des moyens de renforcer et d'améliorer le fonctionnement de ces instances de concertation. La participation des citoyens-usagers, par l'intermédiaire des associations qui représentent leurs intérêts, à la gestion des SPL semble être en effet un moyen d'améliorer le fonctionnement de ces derniers, dans la mesure où les préoccupations des usagers seraient davantage prises en compte.

Un bilan des travaux de CCSPL instituées par des intercommunalités (syndicats mixtes et communautés), mais également le fruit de l'expérience des concertations engagées par des collectivités en

dehors du cadre de ces instances ont été présentés au cours de la matinée.

Les divers intervenants de ces ateliers (élus, représentants des services et des usagers) ont dressé un constat globalement positif de ces commissions, et plus généralement des processus de concertation mis en œuvre entre les collectivités (élus et services) et les représentants des usagers, tout en évoquant les limites de l'exercice et des points d'amélioration à envisager.



Parmi les bonnes pratiques à relever figurent : la création de liens d'échanges et de réciprocité à entretenir en permanence avec les membres « associatifs » des CCSPL ; l'organisation en complément de ces commissions de processus de consultation des usagers (types conférences de citoyens) afin notamment de palier le problème de représentativité sociale des membres de ces commissions (bien souvent des retraités-bénévoles), mais également la limite juridique imposée par le CGCT qui ne vise que les associations locales ; l'organisation de réunions décentralisées, l'élaboration d'un planning annuel des réunions et la mise à disposition suffisamment en amont des outils permettant aux représentants des usagers de s'approprier effectivement les divers sujets traités par ces commissions (documents préparatoires, organisation de cycles de visites et de formations, ...).

Les divers interve-

nants se sont accordés à reconnaître la nécessité de faire de ces instances de véritables lieux de dialogue et non de simples chambres d'enregistrement, ce qui suppose une volonté politique sincère de la collectivité, une forte implication des services, mais également une véritable mobilisation des représentants « associatifs ».

Les actions conduites dans le cadre des CCSPL présentées au cours de la matinée ont été nombreuses : élaboration en concertation de règlements de service et de documents pédagogiques sur le fonctionnement des services, réalisation d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers, mise en œuvre de programmes de formation, rôle de médiation concernant les litiges, plus globalement amélioration du fonctionnement des services par une prise en compte effective des attentes des usagers, ...

Les vidéos de l'intégralité des débats de ce colloque sont disponibles sur le site de la FNCCR dans la rubrique « A la une » (cf. www.fnccr.asso.fr)

Les voies d'amélioration évoquées au cours de ces ateliers ont été approfondies dans le cadre de tables rondes qui ont rassemblé dans l'après-midi des universitaires, praticiens du droit, et des représentants des services des collectivités et des associations de consommateurs.



Retour sur le colloque Démocratie participative et gestion des SPL

Concernant le cadre juridique des CCSPL (organisation et fonctionnement), diverses pistes ont été évoquées au cours de la première table ronde afin d'encadrer davantage les travaux de ces instances et de faciliter la participation des représentants des usagers, certaines de ces pistes d'amélioration impactant les dispositions du CGCT ou d'autres textes législatifs et réglementaires, d'autres pouvant être introduites dans les règlements intérieurs des commissions.

Au titre des premières figurent, notamment, la question de l'élargissement de la composition des CCSPL à d'autres types de structures que des associations locales (chambres consulaires, d'agriculture, ...), voire directement aux usagers (cette piste visant à l'élargissement de la composition des CCSPL n'est néanmoins pas partagée par la CLCV), celle de la création d'un statut de membres bénévoles des commissions permettant à minima à ces derniers d'être remboursés des frais de participation aux réunions, celles portant sur l'obligation de l'élaboration d'un règlement intérieur ou encore d'amélioration de la faculté d'auto-saisine des CCSPL.

La question de la suppression du seuil de population s'agissant de l'obligation faite aux collectivités de créer des CCSPL a également été évoquée par la CLCV (la FNCCR n'est pas favorable au principe d'une extension obligatoire à toutes les collectivités, même si elle encourage ses collectivités adhérentes non assujetties à cette obligation à constituer des commissions ou organes de concertation associant des représentants des usagers des SPL).

Dans les règlements intérieurs pourraient par ailleurs être prévus : les modalités de recueil des avis (écrits et motivés) avec mention des avis minoritaires, le principe du respect dans la mesure du possible d'une juste proportion s'agissant de la composition des commissions entre les représentants des collectivités et des usagers, les conditions d'une bonne information des membres des commissions en amont des réunions, les modalités d'élaboration des comptes rendus, les moyens d'assurer la publicité des travaux de la commission, ...

La seconde table ronde était consacrée aux moyens à mettre en œuvre pour faire des CCSPL un complément efficace de la démocratie représentative et un véritable outil de régulation des services publics locaux. Il a été beaucoup question au cours de ces débats de la nécessité d'instaurer une véritable relation de « confiance réciproque ». Le respect de la parole et du rôle de chacun semble être le moyen d'y parvenir. Les avis des CCSPL ne sont pas des décisions, ces dernières reviennent naturellement aux élus, mais le processus de toute décision politique en matière de SPL devrait intégrer systématiquement une phase de dialogue et de concertation. Le premier gage de confiance réside en effet dans une volonté politique forte et sincère d'associer les représentants des usagers au processus de décision, mais également d'assurer un suivi dans le temps des avis pris dans le cadre des travaux des CCSPL.

La question de la mise en œuvre de dispositifs permettant un véritable partage d'informations entre la collectivité et les représentants des usagers a également été évoquée (transparence de l'information transmise par la collectivité et retours réguliers à la collectivité par les associations sur le fonctionnement et les éventuels dysfonctionnements du service). La nécessaire publicité des travaux des CCSPL auprès des usagers ainsi que le relais que doivent opérer les représentants des associations membres des CCSPL auprès de ces derniers ont également été présentés comme des conditions indispensables à l'efficacité du rôle dévolu à ces commissions.

Les travaux ont ensuite été conclus par la CLCV et la FNCCR qui ont toutes deux souligné l'utilité de ces instances pour améliorer la qualité des services publics locaux (les conclusions de la FNCCR figurent en intégralité dans la présente publication, celles de la CLCV peuvent être visionnées sur le site de la FNCCR). La CLCV a par ailleurs estimé que les coûts inhérents à ce type de démarche devaient être intégrés par les différents services publics concernés, car la démocratie participative à un coût qu'il convient, selon elle, de prendre en compte.

Elle a en outre indiqué que la seule contrainte législative ou réglementaire ne pouvait indiquer des voies de progrès, et que l'exemplarité d'expériences réussies, telles celles présentées dans le cadre du colloque, devait être privilégiée. Pour autant, il lui semble

que les lacunes des textes fixant le cadre général des CCSPL devraient être comblées.



Mme Escoffier, Ministre déléguée à la Décentralisation, a clôturé le colloque en mentionnant les multiples aspects de la notion de proximité propre aux services publics locaux, une proximité certes géographique mais également « affective » et « d'efficacité », autrement dit « celle qui fait que vous avez là où vous êtes la bonne réponse au bon moment, que vous donne la bonne personne ».

Elle a insisté sur le fait que le citoyen devait être au cœur de toutes les démarches de l'action publique (nationale ou locale), et que, pour ce faire, un dialogue était nécessaire. Les CCSPL lui semblent être un moyen « intelligent » - permettant de relier les gens entre eux - afin de contribuer à apporter les meilleures réponses aux bonnes personnes aux bons moments.

Elle a souligné le caractère « flou » des textes les régissant et indiqué qu'elle était prête à entendre toutes propositions d'amélioration à ce sujet pour faire en sorte que « l'ensemble des citoyens [...] soit entendu dans ce qui fait leur vie de tous les jours ». Malgré l'incomplétude de ces textes, elle a indiqué que progressivement des habitudes de fonctionnement ont été mises en place, et qu'il était en effet peut-être temps d'aller plus loin en étendant le champ de la consultation et de la concertation.

Elle a mentionné enfin l'idée qu'au-delà du sujet des structures destinées à améliorer le dialogue entre les usagers et les gestionnaires des services publics locaux, il était indispensable qu'existe une volonté politique forte de dialogue, d'écoute et de concertation de la part des hommes et des femmes qui président aux destinées des collectivités et de leurs instances de concertation « avec une volonté de mettre le citoyen à la première place ».



Extraits du discours d'ouverture prononcé par Mme Saint-Pé - FNCCR

La création des CCSPL s'inscrit dans un vaste mouvement visant au développement de la participation des citoyens-administrés à la préparation des décisions publiques. Un mouvement qui est apparu au cours de ces dernières décennies, alors que s'affirmait la nécessité de mettre à la disposition des citoyens des moyens de débattre et d'exprimer leurs avis afin de peser dans les décisions qui les concernent autrement que par la voie classique de la démocratie représentative.

Vingt ans après la loi relative à l'administration territoriale de la République qui a créé les CCSPL, et dix ans après la loi Démocratie de proximité qui les a profondément réformées, nous sommes aujourd'hui réunis pour dresser un bilan de cette mesure et surtout pour réfléchir ensemble à des moyens de renforcer et d'améliorer le fonctionnement de ces instances de concertation, dans l'objectif d'améliorer la gestion des services publics locaux et la qualité du service rendu à nos concitoyens.

Le principe de la participation des citoyens-usagers aux affaires publiques locales, et plus précisément à la gestion des services publics locaux, a été reconnu et organisé par ces deux grandes lois. La loi ATR avait adressé un signal aux élus qui n'a, concernant les commissions participatives, il faut bien le reconnaître, que peu été suivi d'effet. La loi Démocratie de proximité, en renforçant le rôle de ces commissions, a rencontré davantage de succès. Mais cela ne veut pas dire pour autant que toutes les collectivités se sont conformées à cette obligation.

De fait, le rapport public 2011 du Conseil d'Etat, Consulter autrement, participer effectivement, mentionne pour l'année 2010 le chiffre de 1 168 CCSPL, une donnée qui émane de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Or, il convient de préciser que, si l'on rapproche ce chiffre du nombre de collectivités et de groupements concernés, le compte n'y est pas... [...]

En tout état de cause, cette simple indication quantitative ne nous renseigne guère sur l'évaluation de l'organisation et du fonctionnement de ces commissions, et la DGCL de reconnaître d'ailleurs dans ce même rapport qu'« il est plus difficile d'évaluer les CCSPL d'un point de vue qualitatif ».

Les CCSPL sont des « outils » parmi d'autres à la main des autorités locales pour organiser la participation des citoyens-usagers, via les associations qui représentent leurs intérêts, à la gestion des services publics locaux. Cette participation étant souvent perçue comme un corollaire indispensable du processus de décentralisation et du principe de libre

administration des collectivités locales.

Force est de reconnaître l'importance pour la qualité de la vie quotidienne des Français de ces services essentiels que sont les services publics locaux. L'eau, l'assainissement, l'énergie, la collecte des déchets ménagers, mais encore le transport, les services de restauration scolaire, ... sont autant de services gérés au plus près des usagers par les collectivités et leurs groupements afin de mieux répondre à leurs attentes.

Mais cette proximité quant à l'organisation et la gestion de ces services est-elle suffisante pour une réelle prise en compte des préoccupations des usagers ?

A la proximité des politiques publiques locales, le législateur a ainsi jugé opportun de joindre la concertation, qui est l'une des principales modalités de la démocratie participative. Conseils de quartier, conseils de développement, mais également référendums locaux, enquêtes publiques, les responsables politiques locaux disposent aujourd'hui d'un arsenal leur permettant de mettre en œuvre une forme de « démocratie locale participative ». Les CCSPL font partie de cet arsenal s'agissant de la gestion des services publics locaux. [...]

Il est communément admis que la démocratie participative permettrait une sorte de correction de la démocratie représentative par la mise en œuvre de processus de démocratie directe. Mais elle est également, pour ne pas dire surtout, un processus d'implication, d'intéressement des citoyens à la chose publique. Il n'est donc pas surprenant que ce concept séduise également les responsables politiques à l'heure où la démocratie représentative montre des signes de faiblesse et où les crises contemporaines en tout genre (crise économique, crise financière, crise environnementale, crise sociale) accroissent le climat de tensions entre notamment les administrés, usagers des services publics locaux en l'occurrence, et les autorités responsables de ces services.

- Comment assurer une traduction effective de ce complément à la démocratie représentative - la démocratie participative n'ayant pas vocation bien entendu à s'y substituer - dans la réalité de la vie publique locale, et plus précisément dans la gestion de ces services si essentiels pour nos concitoyens, que sont les services publics locaux (SPL) ?

- Les CCSPL pourraient-elles être des outils, à la main des collectivités et de leurs groupements, de cette « démocratie participative locale » s'agissant de la gestion des SPL ?

- Les CCSPL ne seraient-elles qu'un moyen de renforcer le dialogue entre les

élus et les services gestionnaires des SPL et leurs usagers ? Ce qui serait déjà très ambitieux ... [...]

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons une idée du nombre de CCSPL sur notre territoire mais nous ne disposons pas d'indications qualitatives les concernant. C'est la raison qui a conduit la FNCCR, dans la perspective du présent colloque, à réaliser une enquête auprès de ses adhérents pour mieux connaître ces instances de concertation.

Un questionnaire a ainsi été adressé aux collectivités adhérentes de la FNCCR, toutes compétences confondues, et près de 180 retours nous sont parvenus.

Il ressort de cette enquête que près de 90% des CCSPL ont été mises en place après la loi de 2002, et que 82% d'entre elles disposent d'un règlement intérieur. La grande majorité des CCSPL se réunit une fois par an et près d'un quart d'entre elles se réunissent plusieurs fois dans l'année. Nous faisons par ailleurs le constat d'une grande hétérogénéité quant à l'organisation de ces instances, même si elles comprennent bien souvent entre 10 et 20 membres.

Si les associations de défense des consommateurs figurent en bonne place parmi les membres des CCSPL chargés de représenter les usagers, d'autres associations sont également présentes au sein de ces commissions [...]. On constate également une présence assez généralisée de structures qui ne sont pas des associations, bien que seules ces dernières soient visées par le CGCT [...].

Mais surtout, il ressort de cette enquête que les collectivités adhérentes de la FNCCR - intercommunalités à fiscalité propre ou syndicats de communes et mixtes - rencontrent de nombreuses difficultés quant à la mise en place et au fonctionnement de ces instances. Parmi ces obstacles, nous pouvons signaler la question de la mobilisation insuffisante des représentants des associations locales, le problème de leur fidélisation à moyen et long terme aux travaux de la CCSPL ; l'absence de relais avec le grand public des travaux de ces commissions ; le manque d'implication des services, parfois également un défaut de motivation des élus ; la difficulté à définir le rôle et les missions d'une CCSPL dans le fonctionnement de la collectivité ; la difficulté à organiser une réflexion véritablement collective et à créer les conditions d'un processus délibératif ; etc.

Autant d'obstacles à la mise en œuvre d'une « démocratie participative locale » qui ne manqueront pas d'être abordés au cours de nos travaux de la journée, et qui doivent nous conduire à trouver ensemble des pistes pour les surmonter. [...]

Discours de conclusions prononcé par Mme Saint-Pé - FNCCR

Il n'est pas commun je crois qu'une association de collectivités et une association de défense des consommateurs nouent une forme de partenariat pour l'organisation d'un événement public. Notre Fédération vous a proposé cette alliance de circonstance car nous avons souhaité que le contenu de cette manifestation réponde aux attentes des collectivités, mais également à celles des représentants des usagers qui participent au processus de concertation engagé par ces mêmes collectivités.

Nous vous avons sollicité, car si de nombreuses associations sont représentées au sein des CCSPL – comme nous avons pu le constater dans le programme même de ce colloque – vous présidez une association de consommateurs engagée depuis longtemps dans la promotion de ce nouveau mode de gouvernance qu'est la démocratie participative s'agissant de la gestion des services publics locaux. Vous avez compris, Monsieur Chosson, le sens de notre appel en acceptant de participer à l'élaboration du programme de ce colloque, et en présentant vos conclusions à l'issue de ce dernier, ce dont je vous remercie vivement.

Avant de présenter les conclusions de la FNCCR, je tiens au nom de tous les participants à ce colloque à remercier Madame la Ministre déléguée à la Décentralisation, Mme Anne-Marie Escoffier, de l'honneur qu'elle nous fait aujourd'hui en venant clôturer nos travaux. Mon propos sera des plus succincts, car je sais que l'auditoire de cette salle, et cela me concerne également, a grande hâte de vous entendre Madame la Ministre.

Nous avons eu aujourd'hui des débats qui étaient, je le crois, fort intéressants. Et cela nous le devons à la qualité des divers intervenants des ateliers et tables rondes de cette journée. Je tiens d'ailleurs à les remercier chaleureusement de leur participation.

Nous avons voulu fonder notre réflexion sur le fruit des expériences de concertation. Les témoignages de ceux qui conduisent de tels processus dans le cadre des CCSPL, ainsi qu'en dehors de ce cadre d'ailleurs, et de ceux qui y participent (représentants des collectivités et représentants des usagers) ont retenu toute mon attention.

En qualité de Présidente d'une collectivité organisatrice du service public de l'énergie, j'ai puisé dans cette matinée plusieurs idées qu'il me tarde de mettre en œuvre dans mon département des Pyrénées-Atlantiques afin de « dynamiser » la CCSPL que nous avons instituée il y a maintenant près d'une dizaine d'années.

Les débats de cette matinée et de cet après-midi nous ont permis, me semble-t-

il, de dégager quelques pistes d'action pour renforcer et améliorer le fonctionnement de ces instances de concertation dans l'objectif – il convient toujours de le rappeler – d'améliorer la gestion des services publics locaux et la qualité du service rendu à nos concitoyens.

À la question posée lors de la séance d'ouverture : les CCSPL pourraient-elles être des outils, à la main des collectivités et de leurs groupements, d'une forme de « démocratie participative locale » s'agissant de la gestion des SPL ?

La réponse est à l'issue de cette journée de réflexion sans aucun doute affirmative. Il convient cependant de la nuancer.

Oui, ces organes destinés à la concertation peuvent remplir leur office, mais il convient pour cela non pas seulement de les constituer, mais de les faire vivre. Ce qui suppose une volonté politique forte et également sincère. Il s'agit d'une condition consubstantielle au bon fonctionnement d'une CCSPL.

Et si la mise en œuvre de processus de concertation efficaces, quels qu'ils soient, nécessite une grande implication des responsables politiques, elle nécessite également un engagement volontaire des services de la collectivité. Ces derniers ne doivent pas considérer cette nouvelle forme de gouvernance comme un facteur de complexification de leur travail, mais plutôt comme une source de légitimation supplémentaire des décisions qui seront prises par la collectivité.

Les responsables politiques locaux doivent intégrer ce « changement culturel majeur » et également l'insuffler au sein des services des collectivités en prenant en considération le fait que la légitimité d'une décision dépend en quelque sorte moins de son contenu intrinsèque que des conditions de son élaboration.

Il convient ensuite de donner aux responsables politiques et aux services les moyens d'exercer cette nouvelle forme de gouvernance. Il faut réinventer le processus décisionnel d'une autorité locale, et pour ce faire s'approprier l'une des principales modalités de la démocratie participative, la concertation. Cette dernière en effet ne s'improvise pas.

Ainsi, si la dispense de formation au sein même des CCSPL paraît indispensable pour mettre à niveau les connaissances des divers membres de ces organes – en ciblant plus particulièrement les représentants des usagers – il semble opportun également de prévoir une formation des responsables politiques locaux et des services des collectivités concernées au processus de concertation.

La FNCCR pourrait ainsi intégrer dès 2013 dans son programme de forma-

tion, une formation spécifique consacrée aux dispositifs et processus de concertation et de consultation, qui ferait intervenir divers acteurs spécialistes de la question et rompus à ces procédés dans tous leurs aspects méthodologiques et, j'ai également envie de dire, techniques.

Parmi les premières autres pistes d'action, nous pensons qu'il conviendrait d'engager une réflexion sur la création d'un statut des membres qui représentent, au sein des CCSPL, les usagers.

Une des difficultés majeures quant au bon fonctionnement de ces instances réside en effet, comme nous avons pu l'entendre au cours de cette journée, dans la parfois trop faible mobilisation des membres de ces commissions. Susciter leur intérêt et leur implication nécessite en premier lieu que le rôle réservé à la CCSPL dans la gouvernance de la collectivité ne soit pas simplement accessoire. Ils doivent être assurés que la collectivité leur laisse une véritable place et que leur parole sera entendue.

Mais il conviendrait également de faciliter leur participation à de telles instances de participation en prenant en compte leur condition, bien souvent, de « militant bénévole ». Ce statut pourrait d'ailleurs être élargi à d'autres dispositifs de concertation mis en place par les collectivités locales et leurs groupements.

La possibilité de remboursement sur justificatifs par la collectivité des frais de déplacement engagés par les membres représentant les usagers, l'octroi à ces derniers d'une sorte de congé « citoyen » par exemple, pourraient permettre de les mobiliser davantage tout en améliorant la représentativité sociale de ces instances.

Enfin, si les associations semblent indispensables s'agissant de la représentation des usagers, il ressort de la pratique que d'autres organismes, qui ne sont pas des associations, peuvent participer utilement aux travaux des CCSPL.

Il conviendrait donc de lever l'obstacle juridique qui impose aux collectivités de n'inviter aux travaux des CCSPL que des associations locales en permettant une composition plus large de ces commissions. Pour ce faire, une intervention législative devrait être envisagée pour modifier l'article concerné du CGCT. Il s'agit d'un projet que la FNCCR pourrait faire sien et pour lequel nous nous permettons d'appeler le soutien de Madame la Ministre déléguée à la Décentralisation, puisqu'elle nous fait l'honneur de sa présence. [...]

La Lettre des CCSPL est une lettre d'information éditée par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies