

# La gouvernance des parties prenantes : comment associer usagers et personnels à la gestion du service ?

*L'un des atouts mis en avant par de nombreuses régies est le mode de gouvernance permettant d'associer largement les différentes parties prenantes à la gestion du service. Cette participation peut prendre plusieurs formes : ouverture des conseils d'administration ou d'exploitation des régies, commissions consultatives des services publics locaux des autorités organisatrices, observatoires citoyens...*

1	Composition du conseil d'administration ou d'exploitation : une gouvernance ouverte sur les parties prenantes.....	1
2	Une large concertation au sein de la CCSPL.....	2
3	Création de commissions facultatives.....	4
4	Autres outils à la disposition des collectivités .....	4



Nous avons assisté ces dernières années à une évolution des modes de gouvernance au sein des collectivités et de leurs groupements (communes, départements, régions, établissements publics de coopération intercommunale) avec l'apparition puis le développement des processus de « démocratie participative ». Plus qu'un simple phénomène de mode, la **nécessité d'une plus grande participation des citoyens-usagers à la gestion de leurs collectivités est apparue indispensable pour rapprocher les élus de leurs administrés, et ainsi rendre les projets de territoire et les services publics des collectivités et de leurs groupements plus efficaces et adaptés à leurs attentes et à leurs besoins.**

Les gestionnaires publics de services publics essentiels tels que l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux usées sont en première ligne sur ces évolutions.

## 1 Composition du conseil d'administration ou d'exploitation : une gouvernance ouverte sur les parties prenantes

Le code général des collectivités territoriales offre aux collectivités la possibilité de nommer au sein du conseil d'exploitation ou du conseil d'administration des régies – respectivement - à simple autonomie financière ou à personnalité morale et à autonomie financière **des personnes n'appartenant pas à l'organe délibérant.** On peut même se demander si cette ouverture ne constitue pas une obligation.

Ainsi, les statuts de la régie doivent indiquer « les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis ceux d'entre eux n'appartenant pas au conseil municipal » (article R2221-4 du CGCT).



Les membres du conseil d'administration ou d'exploitation sont désignés par l'organe délibérant de la collectivité, sur proposition de l'exécutif (maire ou président de l'EPCI). Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes (art. R2221-5). Ils doivent jouir de leurs droits civils et politiques, ne prendre ou conserver aucun intérêt ni fonction dans des entreprises en rapport avec la régie, ni assurer de prestations pour leur compte et enfin ne pas prêter leur concours à titre onéreux à la régie.

Néanmoins, en application de l'article R2221-6, « les représentants de la commune doivent détenir la majorité des sièges » ; cela implique que les représentants désignés au sein des conseils municipaux, communautaires ou syndicaux occupent au moins un siège de plus que les représentants ne siégeant pas au sein de l'organe délibérant de la collectivité de rattachement.

Le conseil d'administration ou d'exploitation élit, en son sein, son président et le ou les vice-présidents, qui peuvent être membres de l'assemblée délibérante de la collectivité ou non.

Les personnes extérieures à l'organe délibérant de la collectivité peuvent être des membres du personnel, des représentants associatifs (associations de consommateurs, associations de défense de l'environnement, représentants de certaines catégories d'usagers...) ou des « personnalités qualifiées », reconnues pour leur expertise dans un domaine que la régie souhaite prendre en compte.

## 2 Une large concertation au sein de la CCSPL

### 2.1 Constitution de la CCSPL

La loi sur la démocratie de proximité du 28 février 2002 prévoit la participation des usagers en créant les commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) au sein des collectivités d'une certaine taille.

L'instauration d'une CCSPL est obligatoire pour les communes de plus de 10 000 habitants, pour les EPCI (à fiscalité propre ou non, ce qui inclut donc les syndicats intercommunaux) dont la population excède 50 000 habitants, et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants ([article L1413-1 du CGCT](#)). La création d'une CCSPL est facultative pour les EPCI comprenant entre 20 000 et 50 000 habitants.

### 2.2 Composition de la CCSPL

Cette commission extra-municipale est composée de membres du conseil délibérant, désignés dans le respect du principe de la représentation proportionnelle, et de représentants d'associations locales<sup>1</sup> nommés par l'assemblée délibérante. Elle est présidée par le maire ou le président de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice.

Sur proposition du président, la commission peut inviter à participer à ses travaux, avec voix consultative, toute personne dont l'audition lui paraît utile en fonction de l'ordre du jour. Des groupes de travail peuvent également être mis en place en son sein, pour se prononcer sur certains sujets, lorsque les enjeux nécessitent un avis éclairé.

<sup>1</sup> ATTENTION : seules les associations locales (associations loi 1901) ont normalement le droit de siéger à la CCSPL. Les organismes tels que les chambres de commerce, d'agriculture, les offices HLM, CCAS, représentants de syndicats de copropriété, etc. ne peuvent pas être membres de la CCSPL.



## 2.3 Rôle et missions de la CCSPL

La commission permet d'informer les usagers de l'organisation et de la tarification des services publics de l'eau et de l'assainissement, de recueillir leurs suggestions et propositions, et d'émettre un avis sur les projets qui lui sont soumis relatifs aux services publics de l'eau et de l'assainissement. Sa composition collégiale devrait garantir la représentativité de l'ensemble des acteurs concernés par l'eau.

La CCSPL doit être obligatoirement consultée pour avis avant la prise des décisions les plus importantes :

- ✦ tout projet de Délégation de Service Public, de Partenariat Public-Privé, de création de régie à autonomie financière, ou de renouvellement de contrat de DSP. L'avis de la CCSPL est néanmoins facultatif lorsque la collectivité envisage de confier la gestion de son service à une Société Publique Locale ;
- ✦ tout projet d'établissement ou de modification d'un règlement de service ;
- ✦ tout projet de participation du service d'eau et d'assainissement à un programme de recherche et de développement.

Par ailleurs, la CCSPL doit annuellement examiner :

- ✦ le rapport du maire ou du président du groupement, sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et sur les services d'assainissement (RPQS) ;
- ✦ le bilan d'activités des services exploités en régie ;
- ✦ la note établie chaque année par l'agence de l'eau ou l'office de l'eau, sur les redevances et sur la réalisation de son programme pluriannuel d'intervention.

## 2.4 Organisation de la CCSPL

L'article L1413-1 du CGCT n'indique pas les modalités applicables aux réunions de la CCSPL, ce qui signifie qu'il convient à cette commission de les déterminer elle-même, notamment par le biais d'un règlement intérieur.

L'adoption d'un règlement intérieur fixant les modalités de fonctionnement et d'organisation des CCSPL n'est pas une obligation posée par l'article L.1413-1 du Code général des collectivités territoriales ; elle est toutefois préconisée par la [circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 7 mars 2003](#). Cette circulaire ne fournit pas de modèle de rédaction du règlement intérieur et laisse aux exécutifs locaux le soin de déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement des commissions. Elle précise toutefois qu'il « *pourrait utilement fixer, notamment, la périodicité des réunions, les modalités de détermination de l'ordre du jour, les conditions de convocation et, le cas échéant, d'envoi des documents, les éventuelles conditions de quorum, les modalités de délibération des membres, et les conditions dans lesquelles une publicité sera donnée aux débats, le compte rendu de ces travaux devant l'assemblée de l'exécutif local concerné paraissant une piste adaptée* ».

S'agissant de l'adoption du règlement intérieur, plusieurs solutions sont envisageables (aucune n'étant imposée par la loi) :

- ✦ la circulaire de mars 2003 recommande qu'il soit adopté par la CCSPL lors de sa première réunion,
- ✦ le règlement peut également être adopté par l'assemblée délibérante de la collectivité, ce qui est la pratique de nombreuses collectivités et qui présente l'avantage de conférer une plus grande légitimité au règlement puisqu'il est soumis par cette procédure au contrôle de légalité ;
- ✦ le règlement peut par ailleurs être adopté par délibération de l'assemblée délibérante après avis des membres de la CCSPL.



Au besoin, des groupes de travail peuvent être créés au sein de la CCSPL, afin d'étudier plus précisément certains sujets, ou de travailler spécifiquement en comité restreint à l'élaboration de certains documents. Ce fonctionnement peut être adapté à toutes les collectivités. Cependant, il trouve une utilité particulière dans les EPCI à fiscalité propre dans lesquelles les CCSPL ont à traiter de toutes les compétences assurées par la collectivité (ordre du jour long, sujets très différents, etc.).

### 3 Création de commissions facultatives

Il est possible pour les collectivités n'atteignant pas le seuil de création de la CCSPL de créer un comité consultatif, non obligatoire. La création d'une telle commission entraîne une obligation de la consulter pour les sujets relevant de sa compétence (telle que fixée lors de la délibération la créant) et d'annexer l'avis formulé à la délibération de l'organe délibérant.


En effet, les dispositions de forme et de procédure s'imposent à la personne publique alors même que cette autorité en serait elle-même l'auteur (CE, Ass., 19 mai 1983, n°23127, 23181 et 23182) ou qu'elles émaneraient d'une autorité qui lui est subordonnée.

### 4 Autres outils à la disposition des collectivités

D'autres outils, non encadrés par la réglementation, peuvent être mis en place par les collectivités pour assurer une large concertation des parties prenantes. Plus flexibles dans leur organisation et leur fonctionnement, ils peuvent permettre d'encourager la participation citoyenne, et de favoriser les échanges et débats. Ils ne libèrent néanmoins pas les collectivités de leurs obligations, notamment celles de mettre en place une CCSPL.

Certaines collectivités ont par exemple mis en place des comités d'usagers ou des observatoires.

#### Outils

-  Fiche 3.1 : la gouvernance des régies