

Analyse d'un document portant sur l'option « Paysages, espaces verts » :

Question 1 :

Dans une première partie, et en vous appuyant sur le dossier joint, le directeur général des services vous demande de lui présenter une analyse comparative de trois scénarios. Vous pourrez si vous le jugez utile, illustrer votre analyse par un ou des tableaux permettant de les comparer.

Question 2 :

Dans une deuxième partie, il vous demande de proposer une méthode de mise en œuvre du seul scénario de mutualisation descendante, avec l'objectif d'intégrer d'autres communes volontaires au-delà de celle de Neufville à cette démarche de mutualisation, pour une plus grande cohérence dans la gestion des espaces verts du territoire.

Commune de Neufville

A l'attention du Directeur  
Général des services

Objet : analyse comparée de trois scénarios de mutualisation (dans le cadre d'un transfert partiel ou intégral de la compétence espaces verts à la communauté d'agglomération de Neufville).

Monsieur le président de la CAN souhaite créer un parc périurbain communautaire (250 ha à terme ; 3 espaces verts dont 20 ha sur Neufville à l'heure actuelle).

Pour cela, il souhaite le transfert de compétence pour la gestion de ces 3 espaces.

Dans le cadre de la réflexion plus globale que la direction générale des services de la ville et de la CAN mène sur le schéma de mutualisation de l'intercommunalité, se pose dès lors la question de la mutualisation dans le domaine des espaces verts et de son ampleur à terme.

Dans une première partie, seront définies les différentes mutualisations possibles et leur cadre réglementaire ainsi que les enjeux pour nos organisations et notre territoire (I).

Dans une seconde partie, trois scénarios identifiés par la direction générale des services seront comparés et les conditions de réussite de la mutualisation précisées (II).

I / Définition et enjeux des mutualisations et transfert de compétences possibles pour notre territoire et nos organisations.

La mutualisation d'agents ou de services a pour but de mettre en commun des moyens entre deux structures. Ici la CAN et une ou plusieurs communes du territoire dont Neufville.

Elle revêt deux objectifs : l'augmentation du niveau de service et des économies financières. Mais elle peut avoir plusieurs niveaux d'intégrations en fonction d'une approche coût / bénéfice.

A / Définition des différentes formes de mutualisation :

La mutualisation peut se résumer à un groupement de commande. Elle peut aussi être une prestation de service. C'est le cas pour les arbres d'alignement, compétence transférée à la CAN, que la commune de Neufville entretient avec ses équipes territorialisées de quartier (12.000 arbres sur 80.000). Elle peut enfin, par ordre croissant d'intégration, être une mise à disposition de moyens, la création d'un service commun ou, mutualisation externe, un transfert de compétence et de moyen.

La mutualisation peut être ascendante quand la commune met à disposition ses moyens à l'EPCI. C'est le scénario I envisagé pour l'entretien du seul parc communautaire créé.

Elle peut être descendante quand l'EPCI met à disposition ses moyens aux communes. C'est le scénario II envisagé avec transfert de l'ensemble des agents EV de Neufville à la CAN et mise à disposition pour les EV restés communaux (hors parc communautaire, abords de voirie et arbres d'alignement communautaires). Cela peut aussi être le cas du scénario III avec transfert complet de la compétence EV mais maintient de l'approche territorialisée de proximité.

Dans le cadre de transfert de compétences, les conséquences pour le transfert des agents sont automatiques si la compétence est entièrement transférée ou si l'agent exerce l'ensemble de ses missions dans la compétence transférée. Dans les autres cas, des modalités financières sont définies par convention.

La mise à disposition définie néanmoins pour l'agent une autorité fonctionnelle différente de son employeur.

#### B / Le enjeux de la mutualisation pour notre territoire et nos organisations :

La CAN est chargée du développement économique du SCOT, du PLH et de la politique de la ville. Elle est donc chargée du projet de territoire pour les 26 communes. Il semble utile de coordonner ce management de projet avec le management de gestion porté pour partie par le CAN (eau, déchet, voirie) et le commune de Neufville (espaces verts, arbres, génie écologique).

Il pourrait aussi être envisagé une continuité de la gestion de l'espace public avec unité de commandement territoriale. Ces arbres sont sur les abords de voirie qui jouxtent des espaces verts. La propreté et les espaces verts se superposent dans leur gestion des espaces publics ouverts. La simplification irait dans le sens des attentes des habitants dans le cadre d'une politique de proximité. Mais ils permettront aussi la cohérence de la stratégie au regard d'une démarche zéro pesticide, pour la biodiversité, de préservation et de renforcement de la trame verte et bleue.

Si une approche communale peut suffire pour les premiers objectifs la TVB nécessite une réflexion à l'échelle des corridors et des réservoirs de biodiversité que seule la CAN peut porter.

Néanmoins, de multiples critères entrent en ligne de compte pour arbitrer entre les 3 scénarios : cohérence politique environnementale et TVB certes, mais aussi culture commune des équipes, management de proximité, gain financier (à court ou long terme), résistances politiques et syndicales dans les communes, complexité chaîne de commandement, unité de gestion.

#### II / Analyse comparative des 3 scénarios et conditions de réussite.

La comparaison des 3 scénarios doit d'abord se faire à court terme afin d'évaluer leur chance de réussite. Mais elle doit aussi prendre en compte les avantages / inconvénients à terme.

##### A / Analyse comparative des 3 scénarios :

|  | Mutualisation<br>Ascendante | Mutualisation<br>Descendante | Transfert<br>intégral |
|--|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Niveau de mutualisation                                      | +                           | ++                           | +++                   |
| Chaîne de commandement<br>opérationnel / fonctionnel         | -                           | -                            | ++                    |
| Culture commune des services                                 | -                           | +                            | ++                    |
| Gain financier à court terme                                 | +                           | -                            | -                     |
| Gain financier à long terme                                  | -                           | +                            | ++                    |
| Résistance politique et syndicale<br>dans les communes       | +                           | +                            | -                     |
| Politique publique et projet de<br>territoire cohérent (TVB) | -                           | +                            | ++                    |
| Unité de gestion cohérente                                   | +                           | +                            | ++                    |
| Exemple  | Mulhouse                    | Angers                       | Plaine Commune Brest  |

Si la mutualisation descendante semble la solution la plus favorable à court terme dans une approche de management intégré, le transfert intégral peut-être une solution à long terme sous conditions. La mutualisation ascendante peut-être une solution à court terme entre la ville centre et l'EPCI qui profitera de sa technicité à moindre coût mais la mutualisation descendante permet une culture

commune avec les mêmes avantages et sans braquer les agents et les élus sur les compétences de proximité identifiées comme communales.

#### B / Les conditions de réussite :

Comme l'illustre l'exemple de Brest, sur une période de 12 ans, une démarche progressive de mutualisation est gage de succès.

D'abord les services fonctionnels sont les plus faciles à mutualiser (SI, RH, Achat, budget) et les gains financiers y sont immédiats.

L'entretien des espaces verts peut ensuite être transféré avec l'ensemble des agents si l'autorité fonctionnelle reste la commune. Une chartre de management peut être définie et le déroulement de carrière des agents impliqués dans ce nouveau cadre.

La montée en compétence de l'encadrement intermédiaire, dans le cadre d'une politique et d'un projet de territoire qui fait sens, est d'autant facilitée. Un transfert intégral à terme permet de simplifier l'organigramme et la chaîne de commandement mais avec le risque de s'éloigner de l'habitant et sans garantie d'économie financière à terme.

Il permettra néanmoins une augmentation générale du niveau de service et un rééquilibrage du territoire au profit des communes périphériques (social, environnemental) et de leur cadre de vie.

En conclusion, au vu de l'organisation actuelle où la ville-centre réalise une majorité des prestations, cela représente une part importante de la population (140.000 sur 250.000), et du patrimoine espaces verts avec la technicité et le savoir-faire y afférant. La solution d'une mutualisation descendante paraît la plus à même de bénéficier à la ville-centre (transfert de charge) et à la CAN (niveau de service et coût du service). Néanmoins, vu le potentiel d'espaces naturels (70 % des territoires) et suivant l'ambition au regard de la TVB, un transfert intégral peut-être envisagé au bénéfice du reste du territoire.

#### Question 2 :

Suite au choix d'un scénario de mutualisation descendante, il est proposé d'intégrer aussi des communes volontaires au sein de la CAN à cette démarche.

L'objectif est d'obtenir une plus grande cohérence dans la gestion des espaces verts du territoire. L'enjeu principal est de réduire les inégalités entre les communes s'agissant de leur cadre de vie via une gestion unifiée.

Cette note présentera d'abord les axes de travail du plan d'action en réponse à des enjeux identifiés (I). Elle complétera ensuite la réflexion en développant la méthode de mise en œuvre et les conditions de réussite de celle-ci (II).

#### I / Vers une mutualisation descendante, pour une culture commune de la gestion écologique.

##### A / La mutualisation descendante, une intégration de la politique espaces verts au projet de territoire mais une gestion de proximité.

Dans ce cadre l'ensemble des agents, d'abord de la ville-centre, puis des communes associées, est transféré à la CAN. Elle les met alors à disposition des communes pour ce qui reste de leur compétence propre, les parcs et jardins, dans un premier temps.

Les équipes restent donc territorialisées, sous l'autorité fonctionnelle des maires pour ces compétences et celle de la CAN pour les arbres d'alignement, les abords de voiries, le parc périurbain et la gestion écologique des espaces naturels et agricoles en régie ou sous contrat avec des partenaires.

Les questions de politique zéro pesticide en partenariat avec les autres directions de la CAN (eau, assainissement) seront pilotées par la CAN.

Les questions de TVB et d'aménagement concerté seront aussi du ressort de la CAN avec les directions politique de la ville, urbanisme (SCOT, PLUi) et mobilité.

## B / Une mutualisation pour une culture commune, le plan d'action.

L'objectif est donc, sans renier les acquis de la gestion de proximité territorialisée par quartier, qui peut d'ailleurs être diffusée aux autres communes associées, de développer les services mutualisés et centralisés à la CAN.

Ainsi le service gestion écologique et la cellule communication et écocitoyenneté peuvent progressivement profiter à l'ensemble du territoire par leur expertise. Avec multiplication des éco-certifications, développement de l'Agriparc périurbain sur 250 ha à terme via contractualisation et généralisation des bonnes pratiques du SEV à l'entretien des abords de voirie (fauche tardive, prairies fleuries, implication population).

De même les services fonctionnels au sein du service, serres, pépinière, gestion du parc, bureaux d'étude de conception et de maîtrise d'ouvrage pourront dans un deuxième temps, via la CAN, profiter à l'ensemble du territoire.

On pourra créer un service arbre dédié et donc mutualisable. Il aura pour vocation d'anticiper le changement climatique et de créer des îlots de fraîcheur en ville.

Mais ce plan d'action ne peut se mettre en œuvre qu'avec un accompagnement au changement et une démarche progressive.

## II / Une méthode de mise en œuvre et des conditions de réussite.

### A / La méthode : bottom up et participative.

La mutualisation ne peut se mettre en œuvre qu'avec un portage politique fort d'un vice-président dédié assisté du DGS commun auprès des élus des communes et des syndicats ensuite.

Un travail par thématique sera nécessaire. Ainsi un groupe de travail piloté par la DRH lèvera les questions des agents et de l'encadrement intermédiaire sur leur statut, leur carrière leurs conditions de travail, principaux facteurs de blocage.

Un groupe de travail autour du conseil en gestion s'attachera aux mesures à réaliser et à l'affluence possible de cette démarche, phase par phase, services par services afin d'en définir les priorités.

La formation, l'accompagnement au changement et une totale transparence dans le management mais aussi vis-à-vis des élus communaux et des habitants sera un gage d'adhésion. La définition claire de la stratégie "gestion écologique TVB " sera un axe de communication. Le phasage à l'échelle du mandat sera nécessaire afin de rassurer et laisser le temps de l'échange sur les craintes, les incertitudes, les limites de prestations, la légitime simplification de la chaîne hiérarchique mais aussi le principe de subsidiarité qui permettra de prendre ses responsabilités et les décisions au bon niveau sans en référer à la hiérarchie, de fait plus éloignée du terrain.

### B / Les conditions de réussite :

La démarche devra d'abord être mise en place dans la ville-centre (gain immédiat) avant d'être généralisée aux autres communes associées volontaires (amélioration du service) afin d'expérimenter les process sans déstabiliser les organisations du fait moins structurées. Une gouvernance partagée avec les élus communaux et les hiérarchies territorialisées (pour partie encore communale) pourra être mise en place via une stratégie de design de services (expérimentations, échanges, essai / erreur, collectif).

En conclusion, cette mutualisation descendante peut aussi être la première étape d'une intégration plus grande si elle définit d'abord un projet commun et une méthode d'élaboration partagée.