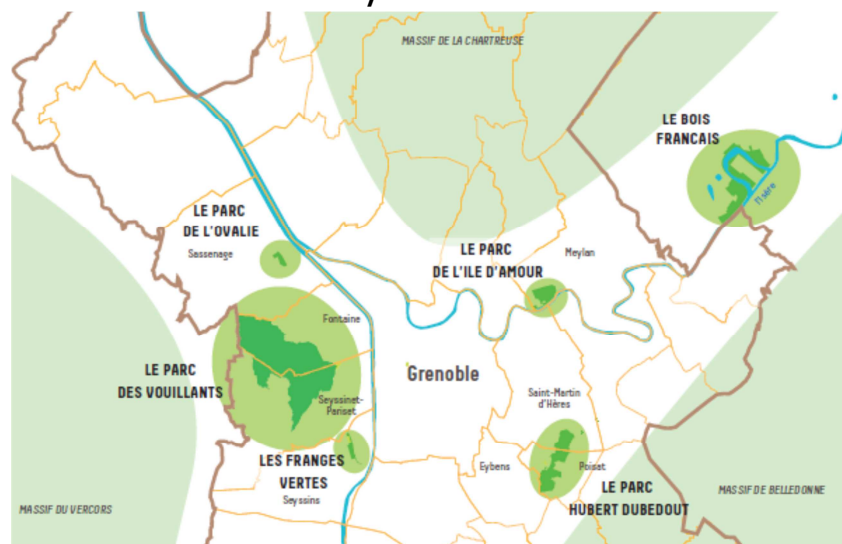


Évaluation de la politique des espaces naturels et de loisirs métropolitains

Synthèse



1. La méthode : une démarche d'évaluation en trois volets

L'évaluation de la politique des espaces naturels et de loisirs métropolitains s'est déroulée en 2012-2013 et a comporté 3 volets :

- Un volet social ciblé sur l'analyse de fréquentation des espaces naturels et sur les besoins des usagers et habitants de l'agglomération dans ce domaine ;
- Un volet environnemental centré sur l'étude de la biodiversité des espaces naturels ;
- Une analyse du pilotage de cette politique, tant du point de vue de sa gouvernance institutionnelle que des moyens humains et financiers mis à sa disposition.

L'ensemble de cette démarche était conduite par un comité de pilotage partenarial, co-présidé par le vice-président en charge des espaces naturels et de loisirs et le vice-président en charge de l'évaluation des politiques publiques. Ce comité de pilotage, pluraliste, associait les parties prenantes principales de cette politique et notamment des représentants de la société civile désigné par le C2D.

Pour alimenter la réflexion évaluative, 3 études ont été conduites, complétées par un important travail d'analyse de l'existant, produit par les services de la Métro (DENEK et mission évaluation).

Thématique	Nature de l'étude	Maître d'oeuvre et calendrier
Sociale	Enquête auprès des usagers des espaces naturels	Mission évaluation de la Métro- printemps 2012
Environnementale	Diagnostic écologique	Gentiana, LPO Isère, Flavia Cycle biologique 2012 (rapport début 2013)
Pilotage	Comptabilité analytique des moyens dédiés	Direction des finances et direction des espaces naturels Métro Printemps-été 2013

Cette démarche globale d'évaluation a donné lieu à un rapport d'évaluation remis au comité de pilotage le 7 novembre 2013. Le présent document en est la synthèse.

2. Principaux résultats des études

2.1. Des espaces naturels appréciés mais encore peu repérés

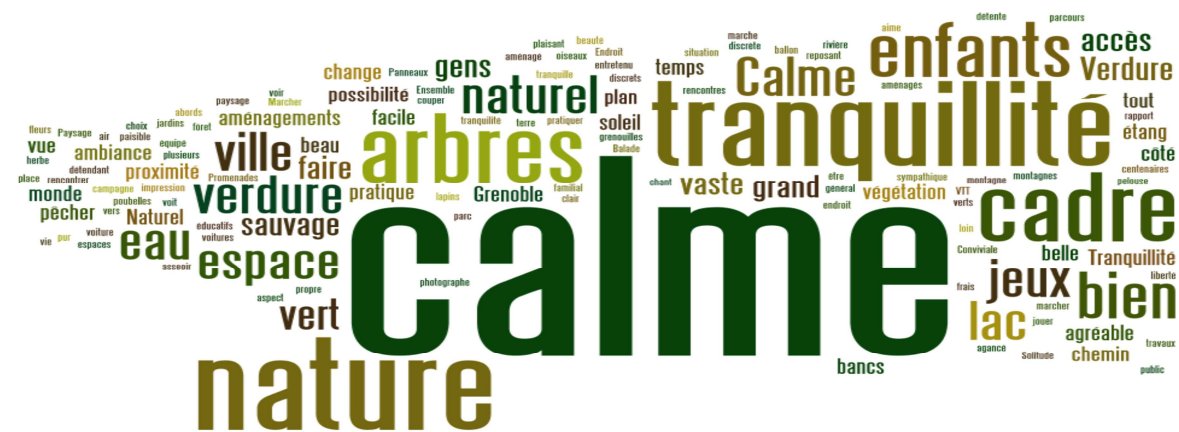
La fréquentation des espaces naturels est différenciée entre la semaine et les week-ends : la semaine on y rencontre davantage des usagers de proximité, qui utilisent ces lieux comme n'importe quel « espace vert » du voisinage. Ils sont un peu plus âgés que les usagers du week-end (entre 45 et 65 ans) et viennent avant tout s'y détendre, rechercher un lieu de bien-être.

Le week-end, les espaces naturels – et notamment le bois des Vouillants, le bois français et le parc de l'île d'Amour – remplissent davantage leur fonction métropolitaine : les gens viennent de plus loin et de manière plus irrégulière. Un peu plus jeunes (30-44 ans), ces usagers du week-end fréquentent ces espaces de manière plus collective (en famille, entre amis). Leurs pratiques sont plus actives : sport ou récréation.

Dans tous les cas, on constate une très **forte appropriation** des espaces : les usagers viennent en habitués dans des lieux repérés.

L'hypothèse selon laquelle les espaces naturels offrent une alternative aux personnes qui ne partent pas en vacances n'est pas vérifiée puisque celles-ci ne sont pas surreprésentées parmi les usagers. Par contre, on constate une vraie mixité sociale.

L'enquête plus large conduite auprès des habitants de l'agglomération, qu'ils soient ou non utilisateurs des espaces naturels métropolitains, a montré qu'ils en attendent en priorité un espace de calme et de tranquillité : ils recherchent avant tout un lieu de bien-être et de nature.



Les usages sportifs sont plus rares mais restent non négligeables (la moitié des répondants)

Le satisfecit sur la gestion de ces espaces est quasi général : propres, sécurisés, il n'y a qu'à la marge que des améliorations ont été repérées. Les usagers interrogés n'ont fait de propositions d'aménagements complémentaires qu'à la marge et avec toujours le souci de maintenir un rapport à la nature préservé...

A noter cependant :

- certains sous-espaces ou certains horaires sont évités par les usagers, en raison d'un sentiment d'insécurité.
- L'accessibilité est globalement bonne... mais surtout pour les voitures : l'accès aux espaces naturels en TC ou modes actifs, tout comme pour les PMR reste perfectible.

- Quelques conflits d'usages liés principalement à la présence de véhicules motorisés, chiens et problèmes de moeurs.

Le principal point négatif dans ce volet social concerne la visibilité et notamment la lisibilité du caractère métropolitain des espaces naturels. En effet, très peu d'usagers ont repéré la Métro comme responsable de l'espace naturel qu'ils fréquentent. La plupart du temps, la gestion est attribuée aux communes.

Bien entendu, cela n'a aucune conséquence sur la satisfaction des usagers : la plupart disent fréquenter indifféremment les espaces naturels métropolitains ou d'autres espaces verts ou en montagne. Mais le caractère « interchangeable » des espaces interroge à la fois sur la prise en compte de cette continuité verte entre gestionnaires d'espaces verts mais aussi sur l'accessibilité de ces espaces à l'ensemble des habitants de l'agglomération. En effet, le manque d'identification et de visibilité de la Métro n'encourage pas une fréquentation à l'échelle métropolitaine de ces espaces.

Il est à noter qu'on voit, d'ores et déjà dans cette enquête de fréquentation, se dessiner **deux types d'espaces naturels** : ceux à rayonnement d'agglomération, comme le Parc de l'Île d'Amour, le Bois Français et le Bois des Vouillants (classés ici selon leur notoriété) et ceux à rayonnement beaucoup plus local comme le Parc de l'Ovalie et les franges vertes de Seyssins (du fait de leur superficie et de leur localisation) ou le parc Hubert Dubedout (du fait d'un manque de lisibilité).

2.2. Une biodiversité riche à préserver

Sur l'ensemble des espaces naturels hors Bois Français, ont été recensées 1270 espèces dont 726 végétaux, 107 vertébrés et 443 invertébrés qui représentent une grande part de la diversité floristique de l'agglomération : les espaces naturels sont donc de véritables réservoirs de biodiversité pour le territoire métropolitain. Plusieurs espèces menacées et protégées y sont présentes comme l'azuré du serpolet, la couleuvre verte et jaune, le martin pêcheur ou le hérisson.

Selon les sites, les enjeux de biodiversité ne sont pas les mêmes : le Bois des Vouillants présente un intérêt supérieur en ce sens puisqu'il concentre un grand nombre d'habitats élémentaires et des taxons rares, grâce à la variété de ses milieux. Le parc Hubert Dubedout est également repéré comme riche en raison de ses forêts et clairières propices à l'accueil d'espèces.

Les parcs plus urbains comme les franges vertes ou le parc de l'Ovalie, et dans une moindre mesure le parc de l'Île d'Amour, parce qu'ils sont très fréquentés et aménagés, sont moins favorables à la biodiversité.

Mais, quel que soit leur niveau, au sein de chacun de ces sites, des périmètres plus précis ont été repérés et sur lesquels une gestion différenciée a été ou sera mise en place. L'objectif est de faire cohabiter humains et nature, en distinguant des espaces récréatifs et des espaces moins jardinés. Une gestion écologique, sans phytosanitaires, économe en eau, soucieuse du patrimoine arboré, des prairies et de la pollution sonore a d'ores et déjà fait ses preuves.

Mais, sur chaque site, des points d'attention voire des points noirs ont été repérés, tant dans la lutte contre les espèces invasives, que dans la préservation des milieux naturels et la canalisation des fréquentations.

La trame verte et bleue du SCOT a intégré la plupart des espaces naturels soit comme réservoirs de biodiversité (Bois Français, Bois des Vouillants, parc Hubert Dubedout), soit comme « connexions naturelles d'intérêt écologique » (parc de l'Île d'Amour et parc de l'Ovalie). L'aménagement du territoire métropolitain soulève donc deux enjeux : la continuité verte entre ces espaces de nature mais aussi l'importance accordée à cette fonction de biodiversité sur le territoire et donc le niveau d'ambition d'une gestion conservatrice des milieux naturels.

2.3. Un pilotage qui doit passer de la gestion quotidienne au mode projet

- Un cadre institutionnel en mutation

Service public direct et de proximité, les espaces naturels et de loisirs métropolitains ont longtemps été pilotés dans une logique de gestion au quotidien. L'affirmation dans les années 2010 d'une métropole nature, la montée en charge des préoccupations écologiques, le vote du SCOT puis lors des travaux du schéma de secteur ont engagé la politique et le service dans une « mue » vers une démarche projet de moyen-long terme. Mais l'histoire marque encore fortement le fonctionnement institutionnel : les espaces naturels restent tiraillés entre les logiques environnementales et de loisirs, en témoigne son rattachement à deux commissions « environnement » et « services et équipements publics ». Par ailleurs, il n'existe pas de document cadre qui donne des orientations politiques concertées et les périmètres des espaces naturels n'ont pas été validés par délibération.

Cette absence de cadre institutionnel rend difficile un pilotage partenarial de sites qui impliquent pourtant une pluralité d'intervenants publics et privés. La concertation reste extrêmement limitée hormi les 2 comités de site restreints et les usagers sont quasi absents.

- Un budget de gestion en développement

Depuis 2010, le budget consacré aux espaces naturels a considérablement crû, passant de 400k€ à 1,1 millions réalisés en investissement et de 200 k€ à 900k€ en fonctionnement. Cette évolution s'explique par la création d'un service plus professionnalisé qui a assuré une « reprise en main » de ces espaces et donc une mise à niveau réglementaire, de confort et de sécurité pour les usagers.

Le choix d'une gestion en régie - la sous-traitance ne représente que 14% de ce budget, uniquement pour des travaux pointus ou saisonniers- implique un professionnalisme des agents, garantie d'un service public de qualité, mais aussi un engagement de l'ensemble de la collectivité. Ainsi, l'analyse fine des coûts a permis, au delà du budget dédié, d'estimer à 560k€ les charges de gestion (soit 20%). Au total, près de 3 millions sont donc dédiés aux espaces naturels et de loisirs.

La part directement dédiée aux usagers demeure majoritaire (40%) mais on constate qu'un tiers des dépenses est dédiée aux équipes d'exploitation : le budget reflète bien la double vocation des espaces naturels, accueillir le public mais aussi entretenir un patrimoine naturel. Dans cette même logique, on observe qu'un euro d'investissement génère un peu moins de 2 euros de fonctionnement : l'aménagement des sites, pour être durable et accueillant, nécessite des moyens humains conséquents. Enfin, le coût à l'ha est très hétérogène entre les sites - et à l'intérieur de chaque site- en fonction des modalités de gestion et d'entretien. Des sites très jardinés comme le bois Français (et notamment la base de baignade) ou le parc de l'Île d'Amour (dont les jardins pédagogiques) nécessitent des moyens plus importants.

Ce budget, parce qu'il n'est pas toujours prioritaire dans le PPI et dans la mise en oeuvre des opérations, ne permet pas aujourd'hui une réelle politique de développement.

- **Une démarche projet interne à consolider**

Service récent, les espaces naturels n'ont été qu'en 2011 rattachés à une direction dédiée à l'environnement au sein d'une vaste direction dédiée à l'aménagement du territoire. Ces changements illustrent la « mue » d'un service de la gestion quotidienne vers des préoccupations plus globales. Ils impliquent un ajustement des compétences via des formations ou une gestion prévisionnelle des emplois et compétences qui permettraient de dépasser des difficultés RH récurrentes (absentéisme, faible motivation à faire évoluer les missions, difficultés à trouver des remplaçants compétents).

Par ailleurs, le caractère de plus en plus transversal des préoccupations du service (aménagement du territoire, déplacements, offre de loisirs pour tous publics y compris les précaires) implique des partenariats internes renforcés avec d'autres services. Or cette culture du projet n'est pas encore assez développée et nuit à la réalisation des projets des espaces naturels et de loisirs.

3. Les scénarios d'évolution

Les hypothèses d'évolution de la politique des espaces naturels prennent en compte 4 tendances déjà à l'œuvre aujourd'hui :

- la montée des **enjeux écologiques et environnementaux** : la législation impose des normes environnementales de plus en plus fortes, notamment pour le respect de la biodiversité. Cette tendance devrait encore croître.
- les habitants des milieux urbains expriment de plus en plus clairement leur **besoin de nature**. L'urbanisation étant de plus en plus intense, toutes les réflexions sur la ville « désirable » intègrent cette question du rapport à la nature.
- les **pressions financières contradictoires** : les collectivités, dans un contexte de pression budgétaire, doivent rationaliser leurs moyens, tandis que les ménages, notamment pour les plus précaires davantage touchés par la crise, expriment un attrait pour les loisirs « gratuits »... et de qualité !
- Enfin, l'évolution législative récente (et notamment la loi MAPAM sur les métropoles) replacent les agglomérations comme interlocuteurs clés de l'**aménagement du territoire**.

3.1. scénario tendanciel : "la Métro gestionnaire exemplaire de sites de proximité"

Il s'agit du scénario « minimaliste » mais aussi celui de la sobriété financière : il prolonge les logiques en cours actuellement, en répondant notamment aux exigences de :

- mise aux normes juridiques
- accessibilité des espaces au plus grand nombre.

Il est à noter que le retard pris dans les mises aux normes impose pour les 5 années à venir un certain nombre de travaux et de contrôles qui grèvent en partie le budget destiné aux usagers. Ce scénario, à moyens constants, implique donc une baisse de voilure tant en ce qui concerne les aménagements que l'acquisition foncière.

Par contre, un certain nombre de préconisations organisationnelles (voir II.3) peuvent être mises en place et générer des économies de moyen terme.

Avantages
Des évolutions déjà amorcées à conforter
Une répartition des rôles instituée
Maîtrise budgétaire

Inconvénients
Faible lisibilité des espaces de nature à l'échelle du territoire
Faible impact de la trame verte et bleue,
Des enjeux de sécurisation juridique dominants

3.2. scénario "des espaces de nature qualitatifs et attractifs en cohérence avec les autres politiques communautaires" avec des moyens supplémentaires et garantis dans le temps

Il s'agit d'un scénario de développement très centré sur les compétences et savoir-faire de la Métro, les éléments sur lesquels elle a une maîtrise complète [contrairement aux compétences partagées avec les communes notamment].

Il permet de s'appuyer sur les ressources internes, notamment dans le champ des déplacements, des politiques sociales, pour aller plus loin dans l'ouverture à tous, et notamment aux plus démunis, des espaces naturels. L'enjeu est également de travailler l'attractivité en rendant chaque espace beaucoup plus identifié, spécifique (spécialisation par thématique) et donc plus lisible à l'échelle du territoire. Pour ce faire, la concertation avec les usagers est privilégiée.

Dans la même logique, ce scénario intègre de façon beaucoup plus forte les espaces naturels à la politique climatique de la Métro, en faisant la pointe avancée des préoccupations en matière de biodiversité. Là encore, la participation citoyenne est encouragée au travers de projets forts d'éducation à l'environnement, de partenariats sur chaque site par le biais de comités de site.

Ce scénario suppose des ressources financières plus stables que ce qu'elles sont aujourd'hui. Si la spécialisation des parcs est souhaitée, elle nécessitera sans doute encore un effort d'investissement. L'enjeu étant en priorité de construire un budget connu de façon pluri-annuelle.

Sa principale limite repose dans le fait qu'il est peu articulé avec l'action des autres partenaires, notamment les communes. Sa « force de frappe » à l'échelle territoriale est donc réduite aux hectares gérés en direct par la Métro, qui représentent une infime partie du territoire Métro.

Avantages	Inconvénients
Une ambition forte tant sociale qu'environnementale dans des champs de compétences maîtrisés par la Métro	Risques de doublons avec les communes
	Moindre homogénéité territoriale
	Faible impact de la trame verte et bleue

3.3. **scénario "des espaces de nature adaptés aux échelles territoriales - définis en concertation avec les communes" avec des moyens stables**

Il s'agit du scénario complémentaire au précédent. Le parti pris ici est celui d'un partenariat fort entre institutions, dans une forte logique de complémentarité et donc de mutualisation.

C'est sans doute le scénario qui adopte le plus le point de vue de l'utilisateur, qui se préoccupe avant tout d'avoir accès à un espace de nature, quel que soit son propriétaire ou son gestionnaire. L'enjeu ici est donc de jouer la carte de la complémentarité entre « espaces verts » communaux et espaces de nature, de mieux articuler offre de proximité et offre globale. Là encore, un effort sur l'accompagnement des publics les plus démunis et l'accessibilité TC ou modes actifs pour tous permet d'accroître une fréquentation et de cibler les publics prioritaires.

Du point de vue environnemental, ce scénario propose une posture Métro bien connue dans d'autres politiques publiques, celle de « centre de ressources ». L'idée d'un partenariat fort avec les communes a pour ambition de permettre à tous de monter en compétences et en ambition sur des sujets émergents et encore peu diffusés. Ce qui permettrait de donner un poids d'autant plus important à la trame verte et bleue.

Du point de vue des moyens, là encore la priorité est à la stabilité et à la clarté de l'affichage budgétaire, condition d'un partenariat confiant avec les autres institutions. On peut faire le pari que du point de vue des ressources humaines, ce type de scénarios peut être très profitable parce qu'il permet d'avoir une approche mutualisée de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Le principal frein à ce scénario est la nécessité de susciter l'adhésion des partenaires et, pour ce faire, de construire une forte légitimité de la Métro sur des thèmes où elle intervient encore peu. Ce changement nécessitera donc certainement du temps et, sans portage politique très fort également de la part des communes, il peut être très chronophage.

Avantages
Une fonction « pôle ressources » de la Métro qui permet à tous de monter en qualité
Un fort impact sur la trame verte et bleue

Inconvénients
Une coordination des démarches chronophage,
Nécessité d'assurer la légitimité de la Métro pour cette fonction

3.4. scénario "la Métro animateur d'une politique d'espaces de nature unique d'agglomération" avec des ressources croissantes.

Il s'agit du scénario de synthèse entre le second et le troisième : tenter de concilier une ambitieuse politique d'espaces naturels qui s'appuie fortement sur l'ensemble des compétences Métro, tout en créant les conditions d'un partenariat entre institutions du territoire sur ces thèmes. La Métro jouerait alors pleinement le rôle d'animatrice d'une Métropole « nature » proposant à ses habitants des espaces récréatifs diversifiés et offrant à la biodiversité des réservoirs pérennes.

Il va de soi qu'un tel scénario s'envisage sur de longues échéances et qu'il sera sans doute nécessaire de procéder par étapes. Mais il permet d'avoir une vision de moyen-long terme sur le devenir de la politique des espaces naturels.

Si l'ambition est affichée à plus court terme, il sera nécessaire d'accroître fortement les moyens humains et financiers mis à disposition des espaces naturels.

Avantages
Un politique des espaces de nature lisible et visible à l'échelle du territoire
Un niveau de service ajusté aux besoins des usagers
Des espaces de « nature » et de loisirs inscrits dans une trame verte et bleue intégrée et structurante pour l'aménagement du territoire

Inconvénients
Nécessite un fort investissement politique, technique, financier