

ÉTUDE MÉTIERS

ÉTUDE SECTORIELLE | N°5

# PROPRETÉ DE L'ESPACE PUBLIC

JUIN 2019



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT



---

# AVANT-PROPOS

Les mutations permanentes de l'environnement territorial et de l'action publique engagent les collectivités dans des réflexions et des processus de mise en adéquation toujours plus efficiente entre les compétences de leurs agents et les conditions de mise en œuvre des politiques publiques.

L'enjeu n'est pas seulement de suivre ces évolutions mais de les anticiper. C'est pourquoi, une veille et une visée prospective des besoins de professionnalisation sont indispensables pour penser dans la durée une politique d'offre de service à destination des collectivités et de leurs agents.

Le CNFPT se structure pour répondre à cet impératif à travers 18 pôles de compétence répartis au sein des instituts nationaux spé-

cialisés d'études territoriales (INSET) d'Angers, de Dunkerque, de Montpellier, de Nancy, et de l'institut national des études territoriales de Strasbourg (INET).

Positionnés sur chacun des champs de l'action publique locale, les pôles de compétence animent un réseau national composé de partenaires institutionnels, d'experts, de professionnels des collectivités et d'acteurs internes du CNFPT.

La veille sectorielle sur le lien emploi-formation est au cœur de la mission des pôles. C'est pourquoi la production régulière d'une étude sectorielle vient synthétiser les résultats de cette veille et contribuer aux orientations stratégiques du CNFPT et au positionnement de son offre de service.

# I. CHAMP D'ÉTUDE ET REPÈRES GÉNÉRAUX

## 1.A DÉFINITION DU CHAMP PROFESSIONNEL

### UN POUVOIR DE POLICE DU MAIRE, GARANT DU BON ORDRE, DE LA SÛRETÉ ET DE LA SALUBRITÉ PUBLIQUE

Les termes de propreté urbaine et de propreté de l'espace public peuvent être distinctes dans les collectivités territoriales. En effet, la propreté urbaine peut avoir une signification plus large et englober la collecte des déchets voire le nettoyage des réseaux d'assainissement (égoutiers).

Les politiques de propreté de l'espace public trouvent leurs fondements juridiques, au-delà de la clause générale de compétence, dans la responsabilité des maires en matière de salubrité publique. Le code général des collectivités territoriales, dans son article L. 2212-2, fonde, en effet, les pouvoirs de police générale du maire sur le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique. À ce titre, le maire doit veiller à la sûreté et à la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Il lui incombe aussi, au titre de l'article L 541- 1 à 8 du code de l'environnement, de lutter contre les dépôts sauvages de déchets. Fondés historiquement sur des objectifs de facilité de circulation, de sécurité, de santé et de salubrité, ces politiques sont de plus en plus axées sur les questions d'esthétique et d'image de l'espace urbain.

Les politiques de propreté se définissent par le nettoyage des espaces publics, la mise en place et l'entretien des dispositifs et outils permettant de lutter contre la production de déchets ou de déjections sur l'espace public (poubelles, toilettes publiques, outils de lutte contre les déjections canines, etc.). Elles peuvent aussi, dans certains cas, amener la collectivité à intervenir sur des espaces privés (lutte contre les tags ou l'affichage sauvage par exemple). Est exclu du périmètre de ces politiques de propreté la collecte des déchets. Il en est de même du nettoyage des réseaux souterrains qui relève du secteur de l'assainissement.

Le champ d'intervention des services de la propreté urbaine est variable d'une collectivité à l'autre. Il dépend de la répartition des tâches de nettoyage des espaces publics (rues, places, trottoirs, parcs et jardins, cimetières, espaces extérieurs des équipements et bâtiments de la collectivité) entre les différents services ou prestataires de la collectivité (services espaces verts, voirie, sports, déchets, scolaire...). Il dépend par ailleurs des rôles respectifs de la collectivité et des riverains dans ce domaine (exemple du nettoyage des trottoirs qui peut être à la charge des riverains).

## 1.B FINALITÉS ET OBJECTIFS DU CHAMP PROFESSIONNEL

### FAIRE DE L'ESPACE PUBLIC, UN ESPACE ATTRACTIF ET RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT

#### CONTRIBUER À L'IMAGE DU TERRITOIRE

L'espace public est l'une des premières composantes visibles d'un territoire, son esthétique et son entretien sont des enjeux importants pour l'image de ce dernier. La question vaut tout autant pour les visiteurs, touristes ou entrepreneurs, que pour les habitants.

#### CONTRIBUER À LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUE

La question de la sécurité est essentielle pour la propreté publique. Cette problématique joue à deux niveaux : l'utilisateur peut

être potentiellement victime d'un mauvais entretien de l'espace public (chute, inondation, etc.) et mettre en cause la responsabilité de la collectivité. Il peut aussi vivre un sentiment d'insécurité relatif au mauvais entretien de l'espace public quand ce dernier vient s'ajouter à d'autres facteurs, tels que la qualité de l'habitat et des transports, l'absence de services publics<sup>1</sup>... Pour l'agent en charge du nettoyage, cette problématique sécuritaire peut être liée à la dangerosité des déchets sur l'espace public (produits toxiques, végétaux tels que l'ambrosie) ou à l'agressivité du public, aux risques d'attentats.

1. Il faut noter par ailleurs que ce sentiment d'insécurité est d'autant plus marqué chez les femmes. Cf. « Les femmes et le partage des espaces publics, pour la mixité », Terra Nova, novembre 2018.

## RÉDUIRE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Au-delà de l'hygiène et de l'esthétique, la propreté doit intégrer les nouveaux enjeux environnementaux. Ces problématiques concernent :

- l'activité de désherbage qui a été fortement impactée par l'interdiction progressive des produits phytosanitaires, tant au niveau de la culture professionnelle des agents que des techniques de traitement employées ;
- la collecte des déchets, qui pose la question des dispositifs de

tri proposés (poubelles, cendriers, etc.), de l'économie circulaire, mais aussi des pratiques professionnelles qui ne font pas toujours du tri une priorité de fonctionnement ;

- la question de la diminution de l'impact environnemental des politiques de nettoyage : consommation en eau potable (réutilisation des eaux de piscines, de patinoires), salage, usage d'énergie fossile pour les véhicules, etc.

## 1.C MÉTIERS ET EFFECTIFS

### 30 000 PROFESSIONNELS DANS LES COLLECTIVITÉS

Les professionnels de la propreté urbaine représentaient fin 2012, un effectif de 30 000 agents, soit 1,6 % des effectifs de la fonction publique territoriale<sup>3</sup>.

Dans la version 2013 du répertoire des métiers territoriaux, ces professionnels comprennent deux métiers :

- responsable propreté des espaces publics 1 100 agents
- agent de propreté des espaces publics 28 900 agents

Si l'on inclut les métiers de la collecte et du traitement des déchets, 58 200 agents sont affectés dans un service propreté, collecte et gestion des déchets, soit 3,1 % des effectifs territoriaux.

## 1.D LES PRINCIPAUX ENJEUX DES POLITIQUES DE PROPRETÉ DE L'ESPACE PUBLIC

### CONSTRUIRE UN MODÈLE PLUS EFFICIENT ET DURABLE

Pour les professionnels de la propreté de l'espace public, les principaux enjeux relatifs à ce domaine portent sur les points suivants :

- mettre en œuvre une politique de la propreté de l'espace public plus efficiente ;
- définir un mode de gestion adapté au contexte financier actuel des collectivités ;
- développer une action publique plus transversale (coordination interservices, approche pluridisciplinaire) ;

- intégrer les enjeux du développement durable dans la gestion de la propreté (gestion et traitement des déchets, usage de l'eau, zéro phyto, matériels plus respectueux de l'environnement...);
- intégrer la propreté en amont des projets d'aménagement ;
- intégrer la population et les acteurs économiques, dans la gestion de la propreté de l'espace public ;
- revaloriser et favoriser la reconnaissance des métiers du nettoyage.

3. Enquête nationale métiers au 31/12/2012 - CNFPT. Chiffres en cours d'actualisation.

## II. L'IMPACT DES ÉVOLUTIONS DE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL ET SOCIO-ÉCONOMIQUE SUR LES BESOINS EN COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

### 2.A LES ORIENTATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES

#### UNE GESTION PLUS AFFIRMÉE, RÉACTIVE ET DURABLE DE LA PROPRETÉ DE L'ESPACE PUBLIC

Les collectivités territoriales axent principalement les politiques de la propreté de l'espace public autour de cinq grands axes.

##### LE DÉVELOPPEMENT D'UNE PLANIFICATION DE LA PROPRETÉ

Une majorité des moyennes et grandes collectivités définissent et mettent en oeuvre de plus en plus fréquemment une politique de planification de la gestion de la propreté des espaces publics. Cette stratégie de gestion se structure autour des dispositifs suivants :

- un zonage qui va définir, selon les territoires, les modes d'entretien et la fréquence de ce dernier;
- des indicateurs de performance;
- des outils de communication;
- des outils de prévention;
- une politique de répression des incivilités;
- des dispositifs de nettoyage;
- les modalités de participation du public;
- les différents partenariats;
- une redéfinition de l'organisation du service et de ses missions.

##### LE RENFORCEMENT DE L'ACTION PRÉVENTIVE

De plus en plus souvent, les collectivités déploient, outre leurs missions curatives, un travail préventif. Ce dernier se caractérise, dans les cas les plus aboutis, par la mise en place d'actions :

- de sensibilisation, de communication, de médiation auprès de la population et des publics scolaires notamment.
- de répression des incivilités et pollutions diverses, avec la mise en place de brigade civilité, l'assermentation des agents et avec une politique de sanctions plus dissuasive...
- de mise en place de dispositifs de récupération des déchets (cendriers, poubelles, uritrottoirs, canisites, etc.).

Le développement de cette dynamique préventive est lié à la nécessité de réduire les déchets à la source pour être en capacité de proposer un espace urbain suffisamment bien entretenu. Elle s'inscrit aussi dans une logique financière. L'action préventive est, à terme, plus efficiente financièrement que l'action curative.

##### LE DÉPLOIEMENT D'UNE PLUS GRANDE RÉACTIVITÉ DES SERVICES

Face aux enjeux d'image des territoires et à une demande sociale forte en terme de propreté, les collectivités optent pour le déploiement d'outils à même de proposer une offre de service plus réactive. Elle passe par :

- une territorialisation accrue des services;
- la création de services dédiés;
- l'introduction de nouvelles technologies (GPS, vidéo-surveillance, etc.);
- l'appel à la participation des habitants pour signaler les déchets et pollutions sur l'espace public (crowdsourcing : applications mobiles, numéros verts, etc.). Cette réactivité s'inscrit dans le déploiement d'agents de terrain plus polyvalents, plus autonomes, réactifs et occupant une fonction de médiateurs sociaux de la propreté auprès des habitants<sup>3</sup>.

Les services de la propreté sont également en première ligne lors d'événements exceptionnels (manifestation, inondations...) qui nécessitent de l'anticipation en termes d'organisation.

##### TENDRE VERS UNE POLITIQUE DE PROPRETÉ DURABLE

La gestion de la propreté de l'espace public intègre désormais de manière systémique les enjeux environnementaux. Les services s'emploient désormais à ne plus utiliser de produits phytosanitaires dans la gestion des espaces végétalisés. Les

4. LOI n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

évolutions portent aussi sur le tri des déchets et la généralisation des réflexions relatives à l'économie circulaire. Enfin, une gestion plus écologique de la propreté passe par une redéfinition des modes de « faire » pour réduire leur impact environnemental (baisse de l'usage de l'eau potable, traitement hivernal, matériel et véhicules moins nocifs pour l'environnement).

### UNE POLITIQUE DE COMMUNICATION PARTICIPATIVE

La plupart des grandes villes déploient aujourd'hui une politique de communication relative à la propreté. Elle concourt à plusieurs objectifs : communiquer sur l'action municipale, valoriser les agents, diffuser des messages de prévention. Cette stratégie de communication passe par des modes traditionnels de la communication mais peut aussi prendre la forme d'outils de communication plus innovants tels que les nudges (techniques visant à inciter les gens à changer leur comportement, sans contraintes), des opérations citoyennes « coups de poing », visant, par un déploiement conséquent de moyens, à traiter un espace public problématique en termes de propreté (à l'image de ce qui se fait déjà avec les journées citoyennes de l'environnement).

La pratique du « plogging » (jogging et ramassage des déchets) participe également à une meilleure propreté.

Les sciences humaines et notamment le design de service, la psychologie sociale et comportementale permettent d'optimiser la communication et de favoriser la participation des citoyens.

### DES DÉMARCHES QUALITÉ QUI SE GÉNÉRALISENT

En 2016, l'Association des villes pour la propreté urbaine (AVPU) a créé un label « Ville éco-propre ». Structuré autour d'une grille Indicateurs objectifs de propreté (grille IOP), cet outil vise à définir un référentiel de qualité national pour ce secteur. Si certaines villes ont préféré développer leurs propres démarches qualité (Métropole de Lyon) plusieurs dizaines de villes ont d'ores et déjà opté pour ce label.

Les normes ISO 14001 (management environnemental) et 9001 (management de la qualité : orientation clients, motivations, engagements...) peuvent participer aux démarches qualités internes et externes.

## 2.B LES CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS

### UNE GESTION DE LA PROPRETÉ MAINTENUE AU SEIN DU BLOC COMMUNAL

Les différentes réformes territoriales, n'ont pas abordé, en tant que telle, la question de la propreté de l'espace public. Cette dernière compétence, était, et reste très majoritairement du ressort du bloc communal.

Pour autant, les établissements publics de coopération intercommunale ont vu, globalement, leurs compétences s'accroître. Parmi ces dernières, la collecte et le traitement des déchets (compétence désormais commune à l'ensemble des EPCI), la voirie (compétence totale ou partielle de 77 % des EPCI), voire la conception et l'aménagement des espaces publics ou la gestion des espaces verts, sont des compétences qui deviennent de plus en plus fréquemment intercommunales. Leur gestion à l'échelon

intercommunal pose la question de leur articulation avec les services propreté de l'espace public des communes.

Dans une logique de coordination, la propreté a pu être transférée à l'intercommunalité. Il est difficile, cependant, d'en mesurer l'ampleur globale. En effet, la base de données relative à l'intercommunalité, « banatic », ne référence pas cette compétence<sup>4</sup>. On peut cependant observer que le transfert de la propreté de l'espace public ne semble pas être le cas dominant. Les besoins de proximité et/ou de réactivité ont pu amener les communes à privilégier un maintien de ces compétences dans le périmètre communal.

## 2.C LES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES

### UNE PRÉGNANCE DES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Sur le champ de la propreté de l'espace public, les principales évolutions réglementaires et normatives concernent :

#### - La lutte contre l'usage des produits phytosanitaires

La loi n°2014-110 du 6 février 2014<sup>5</sup>, dite « loi Labbé », interdit la vente aux particuliers de produits phytopharmaceutiques,

et contraint l'utilisation de ces produits dans les espaces verts, forêts, et promenades gérées par des personnes publiques.

La loi n°2015-992 du 17 août 2015<sup>6</sup> relative à la transition énergétique pour la croissance verte a étendu, dans son article 68, les restrictions d'utilisation de ces produits aux voiries et défini

5. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028571536&categorieLien=id>

6. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>

une date d'entrée d'application au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour les collectivités et autres acteurs publics.

#### - La gestion des déchets et le développement de l'économie circulaire.

La loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dans son titre IV fixe des objectifs de réduction des déchets : diminution de 10 % de la production de déchets ménagers et assimilés en 2020, baisse de 50 % des déchets non dangereux non inertes stockés en 2025, obligation de tri des bio-déchets en 2025.

Le décret n°2016-288 du 10 mars 2016<sup>7</sup> oblige les producteurs (entreprises, commerces, administrations, collectivités...) géné-

rant plus de 1100 litres/semaine de déchets à trier et à valoriser cinq flux de déchets que sont les papiers/cartons, le métal, le plastique, le verre et le bois.

Au niveau européen, quatre directives relatives aux déchets ont été adoptées le 30 mai 2018<sup>8</sup>. Ces textes impliquent, pour les États membres, de transposer en droit interne les dispositions suivantes :

- objectif de recyclage et réemploi de 65 % des déchets municipaux à l'horizon 2035 (55 % en 2025);
- part des déchets municipaux en stockage limité à 10 % en 2035;
- obligation de tri à la source des bio-déchets en 2024;
- collecte des papiers, métal, plastique et verre;
- interdiction d'incinération de ces matériaux en 2025.

## 2.D L'ÉVOLUTION DES MODES DE GESTION

### LA RÉGIE, UN MODE DE GESTION ENCORE DOMINANT

Il n'existe pas de données globalisées sur les différents modes de gestion du bloc communal en matière de propreté de l'espace public. Une enquête a néanmoins été réalisée par l'association des villes pour la propreté de l'espace public sur cette thématique<sup>9</sup>.

Cette étude montre que la gestion de la propreté est réalisée :

- en régie dans 50 % des cas;
- 39 % en gestion mixte;
- 11 % est délégué à un prestataire.

Sachant que l'étude surreprésente les communes les plus urbaines, on peut légitimement estimer que la gestion en régie est le mode de gestion dominant du secteur.

La gestion en régie a une longue tradition. Cependant, dans les territoires les plus peuplés, il existe une tendance à l'externalisation d'une partie des missions des services propreté. Cette externalisation peut avoir une dimension sociale avec le recours à des prestations de services assurées par des structures d'insertion (régies de quartiers, régies d'emploi, entreprises sociales et solidaires, chantiers d'insertion...). L'appel à des opérateurs privés en lieu et place d'une gestion en régie est aussi une réalité. Si plusieurs grandes villes et EPCI ont opté pour un changement de mode de gestion au bénéfice du secteur privé (total ou partiel), la tendance est moins significative dans les communes de taille inférieure. Plusieurs intercommunalités, dans une logique de coordination des politiques déchets et propreté, ont estimé nécessaire de repenser leurs marchés publics pour bénéficier d'un prestataire commun aux deux missions. Ce choix a pu favoriser l'externalisation de la gestion de la propreté lorsque la gestion des déchets l'était déjà.

## 2.E LES ÉVOLUTIONS SOCIÉTALES

### UNE PROBLÉMATIQUE RÉCURRENTÉ D'INCIVILITÉ

Face à des usages croissants de l'espace public et dans un contexte de densification des territoires urbains, la question des incivilités est devenue une problématique majeure. Dépôts sauvages, détritres et salissures diverses, mégots, déjections animales, affichages sauvages, tags témoignent d'une augmentation des incivilités dans un espace public par ailleurs sur sollicité.

L'autre aspect de la question est le développement des incivilités dans le rapport entre l'utilisateur et l'agent de nettoyage. Si ces

incivilités et ces tensions ne sont pas nouvelles et spécifiques à ce secteur, elles tendent également à s'accroître.

Si diverses raisons (méconnaissance du caractère de l'incivilité, agressivité, rejet des règles de vie collective, perte de civisme...) participent à ce développement de l'incivilité, certains usagers se mobilisent de plus en plus fréquemment pour que la collectivité intervienne en vue de régler ces problèmes<sup>10</sup>.

7. <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032187830&dateTexte=&categorieLien=id>

8. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.150.01.0093.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0093.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.150.01.0100.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0100.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.150.01.0109.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0109.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC)  
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2018.150.01.0141.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0141.01.FRA&toc=OJ.L:2018:150:TOC)

9. Étude de l'AVPU, 2017, « Le référentiel propreté urbaine de l'AVPU ».

10. Baromètre citoyen des déchets sauvages e- marins, Gestes Propres, 2018

La propreté de l'espace public est un thème récurrent abordé par le public, notamment à travers les dispositifs de démocratie participative.

L'absence de propreté entraîne un sentiment de dégradation de l'espace public et de la vie en collectivité. Elle peut aussi favoriser un sentiment croissant d'insécurité et une vision négative de la gestion de la cité. Les attentes des habitants s'inscrivent dans une demande d'intervention toujours plus réactive. Elles peuvent

aussi aboutir à leur participation croissante à travers l'action de comités de quartiers et l'usage des applications numériques proposées par la collectivité...

Les démarches de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP), fondée sur une gestion partagée entre ceux qui vivent la ville et les responsables de sa gestion tendent à se développer. L'Eurométropole de Strasbourg en est un exemple.

## 2.F LES ÉVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES UN DOMAINE FORTEMENT MARQUÉ PAR LA TRANSITION NUMÉRIQUE

La transition numérique permet aux services propreté d'améliorer les relations à l'usager, d'assurer un meilleur suivi de l'activité (géolocalisation des véhicules, planification des programmes et tournées sur GPS) et enfin, d'optimiser le nettoyage lui-même (capteurs sur poubelles)<sup>11</sup>.

Plusieurs innovations, principalement dans les grandes villes, ont été récemment testées en matière de propreté :

- développement de la vidéo verbalisation pour sanctionner les incivilités et nuisances;
- création d'applications mobiles propreté par certaines villes (Lille, Paris) pour permettre aux usagers de signaler les problèmes de propreté à la collectivité;
- création de filières, de dispositifs de collecte et de valorisation des déchets : dispositifs expérimentaux souvent proposés par des entreprises soutenues par des collectivités;

- automatisation de certaines fonctions de nettoyage (mobilier urbain auto nettoyant);
- optimisation des dispositifs de collecte, poubelles intelligentes avec capteur de remplissage ou des corbeilles de rue compactantes;
- expérimentation de dispositifs de nettoyage plus vertueux en terme environnemental : nettoyage par cryogénie;
- expérimentation de toilettes escamotables.

L'émergence de ces innovations ne sont pas sans soulever des débats, dès lors qu'elles n'induisent pas des comportements plus civiques.

11. [http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/13746-etude\\_numerique-v12.pdf](http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/13746-etude_numerique-v12.pdf)

## III. L'ORGANISATION DU TRAVAIL ET LES CARACTÉRISTIQUES DE L'EMPLOI

### 3.A LA STRUCTURATION DES DIRECTIONS ET SERVICES DE LA PROPRETÉ DE L'ESPACE PUBLIC, L'ÉVOLUTION DES FONCTIONS ET DES MODES D'ORGANISATION FAVORISER LA TRANSVERSALITÉ ET RECHERCHER UNE PLUS GRANDE EFFICIENCE

Au sein des communes et EPCI, le rattachement des services de la propreté se répartit selon quatre grandes logiques d'organisation :

- le rattachement à un pôle propreté / déchets. Ce cas ne se rencontre que dans les EPCI puisque désormais seuls ces derniers ont la compétence déchets;
- le rattachement à un pôle voirie / propreté;
- le rattachement à un pôle espaces verts / propreté;
- le rattachement à un pôle regroupant les services territorialisés dans les villes ou EPCI les plus importants.

Pour répondre à des impératifs de réactivité et de proximité, la tendance est à la territorialisation des services propreté de l'espace public ou d'une partie de leurs services. Seules certaines missions restent pilotées à l'échelle de la ville ou de l'EPCI.

Une autre tendance réside dans le développement de la mutualisation des services entre communes et intercommunalités. Ces mutualisations peuvent être ascendantes ou descendantes. Celles-ci sont particulièrement prégnantes pour :

- répondre à une meilleure coordination des compétences intercommunales et communales dès lors que la compétence propreté est globalement restée une compétence communale tandis que les déchets et la voirie sont de plus en plus souvent une compétence de l'EPCI;
- améliorer l'efficacité et la réactivité du service rendu.

Le développement de la transversalité est un enjeu fort de l'organisation de ces services dans un contexte de contraintes budgétaires et d'optimisation des ressources. La transversalité répond également à une recherche de cohérence en matière de propreté

urbaine où plusieurs opérateurs doivent coordonner leurs actions respectives (déchets, espaces verts, voirie, etc...).

Cette transversalité est d'autant plus nécessaire que les collectivités définissent de nouveaux outils (exemple de la communication ou de la démocratie participative), de nouvelles missions (éducation à la propreté, verbalisation, etc..) qui génèrent un besoin de coordination entre le service propreté et les autres entités de la collectivité.

Dans ces logiques, l'optimisation des moyens est recherchée par la mutualisation entre services et entre collectivités et par la planification et la gestion différenciée des interventions pour définir une politique de propreté plus adaptée aux spécificités des quartiers.

Le contexte budgétaire contraint n'impacte pas systématiquement les budgets propreté. Les moyens ont même tendance à augmenter dans certains domaines avec le renouvellement du parc en lien à avec la transition énergétique, le déploiement de nouveaux dispositifs de propreté et l'affectation de moyens humains supplémentaires.

Ces transformations organisationnelles ont également pour objectif de favoriser une gestion plus efficace des ressources humaines. Parallèlement aux démarches de GPEEC qui peuvent être mises en œuvre, de nouveaux enjeux sont pris en compte tels que la féminisation du secteur et la gestion des mobilités (exemple des mobilités entre service propreté des locaux et propreté de l'espace public dans certaines villes).

## 3.B L'ÉVOLUTION DES MÉTIERS ENTRE POLYVALENCE ET NOUVELLES TECHNICITÉS

Le secteur de la propreté de l'espace public est marqué essentiellement par une fonction de nettoyage. Cette fonction reste peu valorisée socialement et composée d'une population d'agents à faible niveau de qualification.

Ce faible niveau de qualification a pu - et peut encore - conduire à des recrutements à finalité sociale. Il est par ailleurs un frein à des mobilités professionnelles dans un domaine fortement marqué par les problématiques d'usure professionnelle.

Cette réalité doit se confronter avec une demande croissante de professionnalisation d'un certain nombre de tâches et de fonctions dans les services de la propreté. Ces nouveaux besoins sont la conséquence directe des orientations des politiques territoriales dans le domaine, en termes de développement de nouvelles missions et de réorganisation du fonctionnement de ces services.

Les principaux enjeux en termes de qualification et de professionnalisation portent sur :

- l'émergence des fonctions de médiation et de communication : éducation à la propreté, (y compris en milieu scolaire), prévention des incivilités, accompagnement des publics (éducateurs canins). Ces fonctions « d'ambassadeur de la propreté » nécessitent l'acquisition d'une base minimale de savoir-faire pédagogiques et relationnels, la maîtrise des enjeux d'image de la collectivité mais aussi la gestion des situations de tension avec les usagers ;
- la maîtrise des dispositifs et techniques d'investigation et de répression des infractions pour les agents assermentés qui assurent ces fonctions de lutte contre les incivilités ;
- l'acquisition des savoir-faire et techniques nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion économe en ressources : recyclage des déchets, adaptation des pratiques d'entretien à la disparition des produits phytosanitaires, acquisition des connaissances et techniques de gestion des espèces envahissantes ou dangereuses.

- la maîtrise des enjeux et des dispositifs de gestion relatifs aux problématiques de sécurité et à la prévention des accidents ;
- le développement de la polyvalence des agents : nettoyage manuel, mécanique, gestion des pollutions visuelles, entretien des espaces verts, des trottoirs...
- l'acquisition des savoir-faire en termes de management d'équipe et de gestion des cadres de proximité dans le cadre de la déconcentration des services.

Pour les encadrants, les besoins de technicité sont essentiellement liés aux évolutions des dispositifs de gestion (pilotage d'une gestion déléguée, démarche qualité) et aux problématiques de management (déconcentration et pilotage, gestion RH des problématiques de pénibilité et d'usure professionnelle, valorisation des métiers de la propreté).

Les enjeux liés aux conditions de travail et à la prévention de l'usure professionnelle sont essentiels sur le domaine de la propreté de l'espace public qui concentrent un nombre importants de situations professionnelles à risques<sup>12</sup> : station debout, rythmes de travail contraignants, travail de nuit ou le week-end, incivilités, périodes d'astreinte, produits potentiellement nocifs, accidents sur la voie publique.

Le secteur de la propreté des espaces publics reste durablement un secteur socialement peu valorisé, peu attractif et à forte pénibilité. Par voie de conséquence, les recrutements sont difficiles et se caractérisent par :

- une faible féminisation du secteur liée à l'image et à la dureté de ce métier que certaines collectivités tentent pourtant d'infléchir en favorisant le passage d'agentes de la propreté des locaux vers le nettoyage ;
- par la permanence du recours à des agents peu ou pas qualifiés.

12. <http://harris-interactive.fr/wp-content/uploads/sites/6/2018/10/Harris-Interactive-Observatoire-de-la-fragilite-dans-la-fonction-publique-MFP.pdf>

## PISTES D'ACTUALISATION ET D'ÉVOLUTION DES FICHES MÉTIERS DU RÉPERTOIRE DES MÉTIERS TERRITORIAUX

MÉTIER ET DÉFINITIONS DU RÉPERTOIRE	TENDANCES D'ÉVOLUTION	RÉDACTION DES FICHES MÉTIERS
<p><b>RESPONSABLE PROPRETÉ DES ESPACES PUBLICS</b></p> <p>Organise et supervise les missions relatives au nettoyage de l'espace public, mobilier urbain, le traitement des pollutions visuelles. Assure un niveau de service garantissant la sécurité des agents et des usagers. Définit et pilote la mise en œuvre la politique propreté, afin de garantir un niveau de sécurité, de salubrité et de qualité des espaces publics.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification de la gestion de la propreté de l'espace public.</li> <li>- Management (GPEEC, usure des agents, redéfinition des tâches et fonctions).</li> <li>- Marchés publics : gestion déléguée et suivi des prestations.</li> <li>- Gestion mutualisée et optimisation des moyens.</li> <li>- Villes intelligentes : applications mobiles, véhicules et dispositifs, outils connectés.</li> </ul>	<p>Intégrer les enjeux de communication et de participation des habitants.</p> <p>Mettre en avant les nouveaux enjeux de mutualisation et de gestion des délégations.</p> <p>Mettre l'accent sur les problématiques de management propres au secteur.</p>
<p><b>AGENT DE PROPRETÉ DES ESPACES PUBLICS</b></p> <p>Exécute les opérations de nettoyage des voiries, des espaces publics et du mobilier urbain pour maintenir un espace public de qualité et assurer à l'usager les conditions d'hygiène et de sécurité nécessaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recherche de polyvalence en matière de nettoyage.</li> <li>- Autonomie renforcée sur les secteurs d'intervention.</li> <li>- Démarche qualité propreté et indicateurs de résultats.</li> <li>- Déploiement de nouvelles technologies (vidéo surveillance, géolocalisation, SIG, outils nomades).</li> <li>- Coordination avec les autres services intervenants sur l'espace public, les déchets, la voirie, la police municipale, et les espaces verts.</li> <li>- Relations sur le territoire avec la population et les élus locaux.</li> </ul>	<p>Intégrer l'autonomie accrue des agents dans la logique de territorialisation.</p> <p>Accentuer le rôle de la médiation sur le territoire.</p> <p>Faire apparaître la terminologie « d'ambassadeur propreté ».</p> <p>Mentionner une possible assermentation des agents.</p> <p>Questionnement à avoir sur les agents en charge de niveau de gestion « responsable secteur / service ».</p>

## ÉLÉMENTS STATISTIQUES : UNE FORTE PROPORTION D'AGENTS TITULAIRES ET UN FAIBLE TAUX DE FÉMINISATION

(Source : enquête nationale métiers, CNFPT, 2013, chiffres en cours d'actualisation)

## EFFECTIFS AU 31/12/2012

**30 000** agents

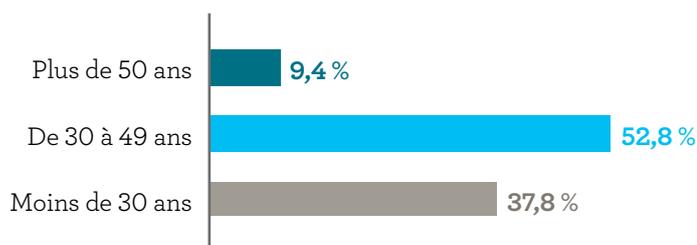
9,5 % d'agents à temps non complet

86,5 % d'agents titulaires  
(75,2 % dans la FPT)14,3 % de femmes  
(60,6 % dans la FPT)

## RÉPARTITION STATUTAIRE

	CAT A	CAT B	CAT C	AUTRES	(en %)
FPT	8,3	13,4	74,3		4,0
Ensemble des métiers de la propreté de l'espace public	0,7	0,9	97,5		0,9
Responsable propreté des espaces publics	12,5	19,2	62,3		6,0
Agent de propreté des espaces publics	0,2	0,1	99,1		0,6

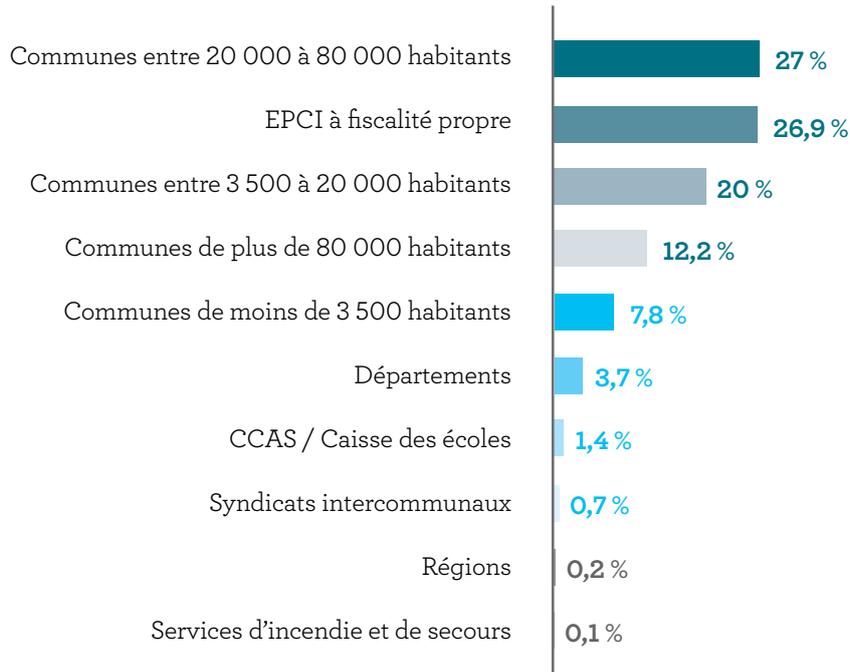
## STRUCTURE DES ÂGES



## ÂGE

**46** ansÂGE MOYEN des agents occupant les métiers de la propreté de l'espace public  
(45 ans dans la FPT)PART DES PLUS DE 55 ANS :  
20 % (19,5 % dans la FPT)ANCIENNETÉ MOYENNE dans la collectivité :  
13 ans et 8 mois (12 ans dans la FPT)

### RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR TYPES D'EMPLOYEURS



### RÉPARTITION DES EFFECTIFS PAR SERVICES D'AFFECTATION

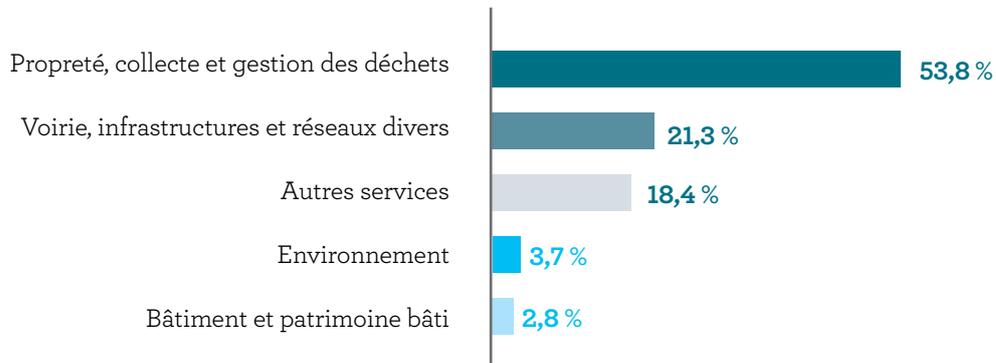


TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PARTIES II ET III

VARIABLES	TENDANCES D'ÉVOLUTION	ENJEUX
L'impact des évolutions de l'environnement institutionnel et socio-économique sur les besoins en compétences des collectivités et des établissements publics territoriaux	<b>Les orientations des politiques publiques</b> <b>Une gestion plus affirmée, réactive et durable de la propreté de l'espace public</b>	La mise en œuvre d'une politique de propreté davantage axée sur la planification, la prévention, la communication en direction des usagers, l'évaluation et les démarches qualité, la prise en compte des enjeux environnementaux.
	<b>Les changements institutionnels</b> <b>Une gestion de la propreté maintenue au sein du bloc communal</b>	Des besoins de proximité et de réactivité amènent les communes à privilégier un maintien de cette compétence à l'échelle communal. La recherche d'une meilleure coordination et complémentarité avec la compétence déchets et voirie des EPCI. Un système organisationnel qui se complexifie, avec les transferts de compétence, la mutualisation des services, la territorialisation.
	<b>Les évolutions réglementaires</b> <b>Une prégnance des dispositifs en faveur de la protection de l'environnement</b>	La fin de l'usage des produits phytosanitaires. Des obligations renforcées en matière de tri et de recyclage.
	<b>L'évolution des modes de gestion</b> <b>La régie, un mode de gestion prédominant</b>	La régie est un mode traditionnel de gestion qui demeure avec la progression d'une gestion mixte publique/privée et l'externalisation de certaines activités.
	<b>Les évolutions sociétales</b> <b>Une problématique récurrente d'incivilité</b>	Une progression des incivilités. Une demande des usagers pour plus de propreté de l'espace public et pour une plus grande réactivité des interventions. La multiplication des dispositifs d'écoute, de participation, de communication et de sensibilisation. Le déploiement des démarches de gestion urbaine et sociale de proximité (GUSP)
	<b>Les évolutions technologiques</b> <b>Un domaine fortement marqué par la transition numérique</b>	La transition numérique, un enjeu pour le développement : - de la relations avec les usagers; - des moyens de planification et de suivi des activités; - des techniques de nettoyage.

VARIABLES	TENDANCES D'ÉVOLUTION	ENJEUX
L'organisation du travail et les caractéristiques de l'emploi	<p><b>La structuration des directions et services de la propreté de l'espace public, l'évolution des fonctions et des modes d'organisation</b></p> <p><b>Favoriser la transversalité et rechercher une plus grande efficience</b></p>	<p>L'adaptation des organisations aux logiques de territorialisation et de transversalité pour garantir d'avantage de réactivité et de proximité.</p>
	<p><b>L'évolution des métiers</b></p> <p><b>Entre polyvalence et nouvelles technicités</b></p>	<p>L'émergence des fonctions de médiation et de communication.</p> <p>Des besoins de professionnalisation sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une mise en œuvre économe des ressources;</li> <li>- la prévention des accidents et des problématiques d'usure professionnelle;</li> <li>- la polyvalence des agents en lien avec la diversification des méthodes et moyens de nettoyage.</li> </ul> <p>Un secteur d'activité marqué par :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une faible attractivité et un manque de valorisation;</li> <li>- des niveaux de qualification faible;</li> <li>- une forte pénibilité.</li> </ul>

---

# ANNEXE

Cette étude sectorielle est le résultat des échanges qui se sont tenus au sein de groupes de travail et lors d'entretiens avec des représentants institutionnels, des professionnels territoriaux et des conseillers formation du CNFPT.

Nous tenons à remercier tous les participants pour leur coopération et pour la qualité de leurs contributions.

## **GROUPE DE TRAVAIL DES PROFESSIONNELS**

**Olivier DEDIEU**, Agence française pour la biodiversité

**Stéphane ESCOBAR**, Montpellier Méditerranée Métropole

**Isabelle FONTANY**, Métropole de Lyon

**Éric LANGLAIS**, Conseil départemental de la Moselle

**Olivier MATHIEU**, Conseil départemental de l'Hérault

**Yannick TONDUT**, Métropole Aix-Marseille-Provence

## **GROUPE DE TRAVAIL CNFPT**

**Isabelle BONIDAN**, INSET Montpellier

**Brigitte CASTAINGS**, INSET Montpellier

**Nicolas COMBY**, délégation Pays de la Loire

**Fernando DA SILVA**, délégation Franche-Comté

**Laurent DESCOT**, délégation Auvergne Rhône-Alpes

Ce groupe de travail a été complété par des entretiens effectués lors des Rencontres territoriales de la propreté urbaine de Toulouse et de Strasbourg, les 11 et 12 octobre 2018.

Publication réalisée par la direction générale adjointe chargée du développement de la formation - direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences

Directeur de la publication : François DELUGA / Co directeur de la publication : Laurent TRIJOULET

Rédacteur en chef : Christophe LEPAGE / Co-rédactrice en chef : Agnès GUYOT

Rédactrice : Estelle WATEAU, responsable du pôle de compétences eau et assainissement, propreté de l'espace public, infrastructures portuaires et aéroportuaires

Institut National Spécialisé d'Études Territoriales (INSET) de Montpellier

---

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
80, RUE DE REUILLY - CS 41232 - 75578 PARIS CEDEX 12  
TÉL. : 01 55 27 44 00 - FAX : 01 55 27 44 01  
WWW.CNFPT.FR

---