

Mise en place d'un mécanisme « 1% Déchet » pour le financement innovant de la coopération décentralisée

Etude d'impact préalable au projet de loi parlementaire
Cabinet du Ministre Délégué au Développement - F3E

BASIC

Bureau d'Analyse Sociétale pour une Information Citoyenne

Mars 2014



Synthèse

Les déchets : des défis inédits à l'échelle internationale

Selon la Banque Mondiale, à l'horizon 2025, 4,3 milliards de personnes habiteront en ville (+43% par rapport à 2011) et généreront 2,2 milliards de tonnes de déchets solides (+70% par rapport à 2011). Cette **prolifération des déchets** concerne en tout premier lieu le continent Africain (qui parvient à peine à en collecter la moitié) et l'Asie de l'Est, mais impacte aussi les échanges internationaux (déchets électroniques...).

Les **effets** de cette évolution sont multiples : émissions de gaz à effet de serre (12% des émissions mondiales de méthane), émissions de particules et de polluants organiques, contamination des sols et des nappes phréatiques, incidence et transmission de maladies respiratoires et digestives... Il s'agit également, pour les pays en développement, d'un **secteur d'emploi non négligeable** (15 millions de travailleurs dans le secteur informel du recyclage) et d'une **ressource potentielle importante** (le marché de la valorisation et du recyclage est estimé à plus de 30 milliards de dollars par an).

Malgré l'importance des enjeux, la question des déchets reste **largement absente de l'agenda international** (a contrario du climat, de l'alimentation ou de l'eau potable).

Le besoin d'investissement pour la collecte et le traitement des déchets est particulièrement critique dans les pays en développement : 40 milliards de dollars seraient nécessaires pour pallier les insuffisances actuelles de gestion, et 150 milliards de dollars pour les investissements supplémentaires d'ici 2025. Au problème financier se rajoutent les **faiblesses institutionnelles et organisationnelles** (difficulté à collecter les déchets et à recouvrer taxes et redevances, filières de traitement largement insuffisantes voire inexistantes...) qui empêchent une prise en charge systémique de la question des déchets.

Un apport tangible de la coopération décentralisée française

Dans ce contexte, les collectivités françaises ont un **rôle à jouer** et un **savoir-faire** à partager. Depuis plus de quinze ans, elles coopèrent avec des collectivités du Sud sur le développement communal en leur apportant :

- une **base de financement** pour investir dans les services aux populations (eau, assainissement, déchet...),
- un **renforcement de capacité** en termes de concertation, d'organisation et de gestion de ces services
- un accompagnement pour le **montage institutionnel** et le pilotage des politiques publiques locales

En créant un cadre de coopération localisé et flexible au plus proche des enjeux de terrain, ces partenariats ont permis l'élaboration de solutions adaptées qui complètent les approches de coopération bilatérale et internationale.

Ce nouveau cadre a également généré des **retombées en France**, en particulier au niveau des échanges entre agents des services locaux et de la conduite d'actions d'éducation au développement.

Le mécanisme « 1% » : un levier intéressant, sous certaines conditions

En prenant le parti d'une **entrée thématique**, celle de l'eau et l'assainissement, la loi Oudin-Santini adoptée en 2005 a généré un **effet d'entraînement** supplémentaire en matière de coopération décentralisée du fait :

- de la **prise de conscience** des élu-e-s sur cet enjeu,
- de la **sécurisation juridique** de l'utilisation de 1% (maximum) du budget annexe « eau » pour ces projets
- du rôle de locomotive joué par les Agences de l'Eau et les grandes métropoles.

Depuis son adoption, les **montants alloués** par les collectivités aux actions dans le domaine de l'eau **ont doublé**, se sont structurés et ont permis des **effets de leviers** avec des financements français et internationaux. Les projets se sont **diversifiés** et leur **qualité** s'est renforcée, notamment grâce à l'action d'animation, de suivi et d'évaluation du programme solidarité eau (qui rassemble l'ensemble des parties prenantes du secteur).

Le mécanisme 1% Eau a aussi des **limites** qui montrent les progrès à réaliser : la mobilisation des plus petites collectivités reste difficile à concrétiser, le **besoin d'accompagnement** des projets par les réseaux régionaux et les acteurs spécialisés demeure important (de même que les besoins d'évaluation d'impacts), et la **transparence** vis-à-vis de l'usager sur les actions financées est **insuffisante** et doit être renforcée,

Enfin, les **résultats plus mitigés** de l'extension de la mesure « 1% » à l'énergie (instauré par l'amendement Pintat de 2007) ont montré **l'impératif de lisibilité** du mécanisme et la nécessité **d'une plate-forme multi-acteurs** de suivi pour garantir le succès du dispositif.

Vers une mesure 1% Déchets

Il ressort de l'étude qu'une extension du mécanisme 1% au secteur des déchets pourrait avoir comme bénéfices de :

- **créer une mobilisation** nouvelle autour de la problématique des déchets,
- fournir un **cadre juridique clair** et susceptible de générer un fort effet d'entraînement,
- apporter un **financement récurrent** pour l'appui institutionnel aux collectivités du Sud
- faire **monter en gamme** les projets menés.

Soutenue de longue date par nombre d'élu-e-s locaux, et mise en avant dans le rapport Laignel, cette proposition a été reprise par le Ministre des Affaires Etrangères, Laurent Fabius, en janvier 2013. Elle correspond à une **véritable attente des collectivités, en France comme dans les pays du Sud, mais aussi de syndicats de collecte et de traitement**, désireux d'engager des actions de coopération dans le domaine des déchets et de développer des solutions innovantes (notamment en termes de valorisation et de recyclage). Elle permettrait également de concrétiser plusieurs **opportunités** : synergies avec les projets d'eau et d'assainissement, implication de PME françaises à l'international, développement de l'éducation à la citoyenneté en France...

Néanmoins, pour la mettre en œuvre, il est nécessaire de remédier au **manque d'information et de sensibilisation** des décideurs et des citoyens sur les enjeux liés aux déchets, souvent jugés non prioritaires. Il faut également tenir compte du contexte de **modification profonde de l'économie des services Déchets** qui risquent de reléguer le sujet au second plan au vu de leurs priorités actuelles. Enfin, dans un contexte de **tension fiscale**, il faut éviter que la mesure soit mal comprise, en rappelant notamment **son caractère volontaire et la modicité des sommes en jeu**.

Mise en place d'un mécanisme « 1% Déchet » pour la coopération décentralisée (F3E - mars 2014)

Les clés de succès résident dans le renforcement des **démarches progressives** au Sud pour construire des solutions adaptées à partir d'expériences pilotes nécessitant moins d'investissement de départ, **l'ancrage** sur le terrain et la participation d'acteurs spécialisés, la **construction de filières** de traitement et de valorisation, la prise en compte **d'enjeux clés** (emploi informel, conditions de travail...) et la **transparence** pour l'utilisateur.

En termes juridiques, l'étude propose d'insérer un **alinéa supplémentaire** au sein de l'article L.1115-1-1 du CGCT pour inscrire le mécanisme 1% Déchets dans le droit fil de la loi Oudin-Santini et de l'amendement Pintat, avec deux alternatives de rédaction possibles pour la définition de l'assiette (1% des ressources ou 1% du produit de la TEOM ou de la REOM). Dans tous les cas, il est essentiel d'assurer la **lisibilité** du mécanisme, son **applicabilité** aux intercommunalités comme aux syndicats mixtes, et la **limitation du risque juridique**.

Pour sa mise en œuvre opérationnelle, le rapport préconise de :

- **sensibiliser au préalable** les élu-e-s sur les enjeux internationaux liés aux déchets,
- **mobiliser** les syndicats Déchets et les acteurs d'appui,
- **s'appuyer sur les réseaux d'acteurs existants** pour **constituer une plate-forme** d'échange, de suivi et d'évaluation,
- **renforcer la plate-forme « Ressources »**, son homologue dans les pays du Sud.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Synthèse..... | 2 |
| Introduction | 7 |
| Les enjeux globaux associés à la gestion des déchets | 8 |
| Des défis inédits à l'échelle internationale..... | 8 |
| Impacts environnementaux, sanitaires et sociaux | 11 |
| Des enjeux majeurs pour le développement durable | 11 |
| Mais des enjeux peu inscrits à l'agenda international | 14 |
| Un état des lieux des besoins | 14 |
| Retour d'expérience sur le 1% Eau et Energie | 17 |
| La coopération décentralisée et les services publics locaux | 17 |
| Fonctionnement du 1% eau et du 1% énergie | 17 |
| Objectifs du dispositif..... | 17 |
| Bref état des lieux de la mise en œuvre | 18 |
| Bilan du 1% eau et du 1% énergie | 19 |
| La loi Oudin-Santini : un levier important et des progrès à réaliser..... | 19 |
| L'amendement Pintat : un outil beaucoup moins utilisé | 21 |
| Les facteurs clé de succès pour les projets | 22 |
| Quelle mise en œuvre dans le secteur des déchets ? | 23 |
| Retour d'expérience sur les projets de coopération décentralisée « déchets » et comparaison avec l'eau et l'énergie | 23 |
| Les enjeux au Sud identifiés par les collectivités françaises..... | 23 |
| Des retombées potentiellement intéressantes en France | 23 |
| Les acteurs impliqués : leurs approches et leurs financements..... | 24 |
| Les freins identifiés dans le domaine des déchets | 26 |
| Contexte de la gestion des déchets en France | 28 |
| Une filière déchets intercommunalisée | 28 |
| Une organisation principalement en régie, en direct ou via des marchés publics..... | 29 |
| Un service avec plusieurs modes de financement possibles..... | 30 |
| Collecte des déchets, traitement des déchets, perception du financement auprès des usagers, acteurs mobilisés..... | 32 |
| Synthèse sur les spécificités du service Déchets | 34 |

| | |
|---|-----------|
| Les perspectives d'un mécanisme 1% dans le secteur des déchets..... | 35 |
| Un enjeu clé : la sensibilisation | 35 |
| Des opportunités à saisir | 36 |
| Des nécessités à prendre en compte | 36 |
| Des défis à relever | 37 |
| Les apports attendus d'un mécanisme 1%..... | 38 |
| Les modalités de mise en œuvre..... | 38 |
| Les acteurs potentiels..... | 39 |
| Le choix de stratégie : un pré-requis pour la définition du mécanisme | 40 |
| Modélisation du mécanisme « 1% Déchets »..... | 41 |
| Les objectifs poursuivis par le projet d'amendement | 41 |
| proposition d'un outil en continuité avec les « 1% Eau » et « 1% Energie »..... | 41 |
| Synthèse des mécanismes retenus pour l'eau et l'énergie | 41 |
| Pourquoi les 1ères tentatives d'introduction du « 1% Déchets » n'ont-elles pas abouti ?..... | 42 |
| Un outil bien intégré dans le cadre réglementaire de la coopération décentralisée..... | 43 |
| Un cadre juridique harmonisé..... | 43 |
| Un dispositif réglementaire adapté au contexte particulier de l'eau et de l'énergie | 44 |
| Un dispositif dérogatoire étendu aux acteurs de la filière déchets ?..... | 44 |
| Les enjeux de rédaction de l'amendement relatif au 1% déchets | 45 |
| Retenir une assiette de calcul du 1% univoque..... | 45 |
| Prendre en compte l'organisation intercommunale pour qualifier les porteurs du 1% Déchets | 46 |
| Affirmer la notion de prélèvement volontaire : aucune obligation pour les collectivités | 46 |
| Montage proposé | 47 |
| Proposition de rédaction pour le projet d'amendement | 47 |
| Les modalités de mise en œuvre du « 1% » | 48 |
| Annexes..... | 49 |
| Acteurs de l'étude..... | 49 |
| Glossaire | 53 |
| Bibliographie..... | 53 |
| Eléments de jurisprudence | 55 |

Introduction

Selon la Banque Mondiale, à l'horizon 2025, 4,3 milliards de personnes habiteront en ville (+43% par rapport à 2011) et généreront 2,2 milliards de tonnes de déchets solides (+70% par rapport à 2011) pour un coût de gestion de 375,5 milliards de dollars (+83% par rapport à 2011).

Avec la prolifération des déchets en milieu urbain (majoritairement organiques), les impacts environnementaux et sanitaires ne cessent de croître : pollution des sols et des nappes phréatiques, transmission de maladies, troubles respiratoires et digestifs, émission de gaz à effet de serre ...

Enjeu international majeur, montant en puissance et largement sous-estimé, la gestion des déchets reste cependant largement absente de l'agenda international (a contrario du climat, de l'eau ou de l'alimentation).

Dans le contexte légal français, la loi Oudin-Santini – communément appelée loi « 1% Eau » – a permis une avancée notable en sécurisant juridiquement l'engagement des collectivités locales françaises qui voulaient consacrer jusqu'à 1% de leur budget annexe « eau » pour mener des projets de coopération décentralisée, et en permettant aux agences de l'eau et aux syndicats des eaux de mener ce type d'actions.

A l'instar de la loi Oudin, le gouvernement souhaite explorer la faisabilité pour les structures publiques locales chargées des services publics de gestion des déchets ménagers d'inscrire jusqu'à 1% des ressources de leur budget de collecte et de traitement à des actions de solidarité internationale et de co-développement dans les domaines de la salubrité ou de la gestion des déchets des ménages.

Cette proposition, soutenue de longue date par nombre d'élus locaux, et mise en avant dans le rapport Laignel¹, a été reprise par le Ministre des Affaires Etrangères, Laurent Fabius, dans son discours au Conseil National de la Coopération Décentralisée en janvier 2013.

Plusieurs initiatives parlementaires ont été tentées depuis lors pour concrétiser cette proposition, mais se sont heurtées à une interprétation large de l'article 40 de la constitution, considérant que la mesure 1% déchet risquait d'aggraver la charge publique et invoquant le principe d'irrecevabilité financière de ces amendements d'origine parlementaire.

Dans ce contexte, le Ministère du Développement, en coordination avec le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, a commandité une étude d'impact visant à analyser l'intérêt et la faisabilité d'un tel dispositif, ainsi que les différentes voies et moyens juridiques de mise en œuvre, en particulier la proposition de rédaction d'un amendement gouvernemental.

¹ « Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises » présenté par M. André LAIGNEL au Ministre des Affaires Etrangères, 23 janvier 2013

Les enjeux globaux associés à la gestion des déchets

DES DEFIS INEDITS A L'ECHELLE INTERNATIONALE

Alors que la plupart des sociétés humaines se sont ingénérées à maximiser l'usage de ressources limitées et à réutiliser autant que possible les rejets liés à leurs modes de vie, faisant de la rareté une source de créativité et de progrès, la révolution industrielle puis l'avènement de la société de consommation se sont fondés sur une **logique d'exploitation sans limites des ressources** - qu'elles soient renouvelables ou non - et sur une production de déchets augmentant de pair avec l'urbanisation et le changement de mode de vie.

En ce début de XXI^{ème} siècle, plus de la moitié de la population mondiale vit dans des villes. D'après les Nations Unies, le taux d'urbanisation qui était de 30% en 1950 a franchit la barre des 50 % en 2007 et devrait s'élever à 60 % en 2030. **La planète compte 3,3 milliards de citoyen-e-s (plus de 4 fois plus qu'en 1950)** et devrait en compter 5 milliards en 2030, c'est-à-dire autant que d'habitant-e-s sur terre en 1987. Le poids démographique des plus grandes agglomérations (plus de 10 millions d'habitant-e-s) a plus que triplé depuis 30 ans et les citoyen-e-s se répartissent désormais à égalité entre villes de plus et de moins de 500 000 habitant-e-s (UN Habitat, State of the World Cities, 2013).

Les défis posés par cette évolution sont d'une **multiples** : utilisation des ressources en eau de plus en plus rares, lutte contre les gaz à effet de serre et contre la pollution atmosphérique, pression sur les ressources agricoles, fractures sociales et extension des bidonvilles, insécurité et ghettoïsation, etc.

Parmi ces défis, la gestion des déchets constitue l'un des enjeux majeurs, qui pourtant est à la fois l'un des moins reconnus par la communauté internationale et l'un des moins bien contrôlés.

Qu'est-ce qu'un déchet ?

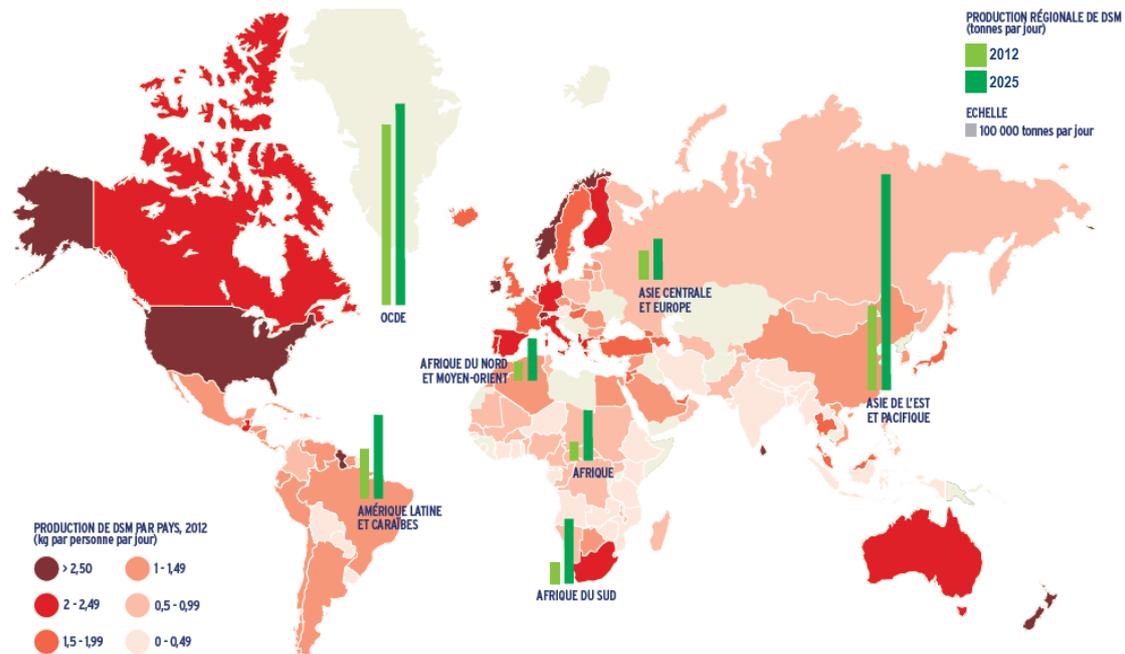
Face à la complexité du sujet, les législateurs ont en général répondu en associant une définition physique objective (une liste de substances définies) à une définition juridique subjective : « toute substance dont le détenteur (producteur ou possesseur) se défait ou à l'obligation de se défaire ». La plupart des définitions légales nationales associent ces deux aspects. Dans la pratique, il n'existe pas de liste définitive des déchets et la jurisprudence est souvent amenée à se prononcer sur la qualification de déchet.

On distingue couramment (cf. Catalogue Européen des déchets, Listes de l'OCDE, Convention de Bâle...) :

- **Les déchets ménagers** qui sont collectés essentiellement sous la responsabilité des municipalités, d'où l'expression de déchets municipaux. Ils incluent aussi la plupart du temps les déchets urbains émanant d'activités économiques (commerces, restaurants...) et d'établissements (écoles...).
- **Les déchets issus des filières industrielles** souvent directement liés à un acte de production ou bien provenant de la fin de vie de certains produits.
- Deux catégories un peu particulières : les déchets du secteur de la **construction** et de la **démolition** ainsi que des activités **minières** d'une part, et ceux provenant de **l'agriculture** d'autre part.
- Enfin de manière transversale à toutes ces catégories de déchets, ceux qui sont considérés comme « **dangereux** » par des autorités nationales ou internationales.

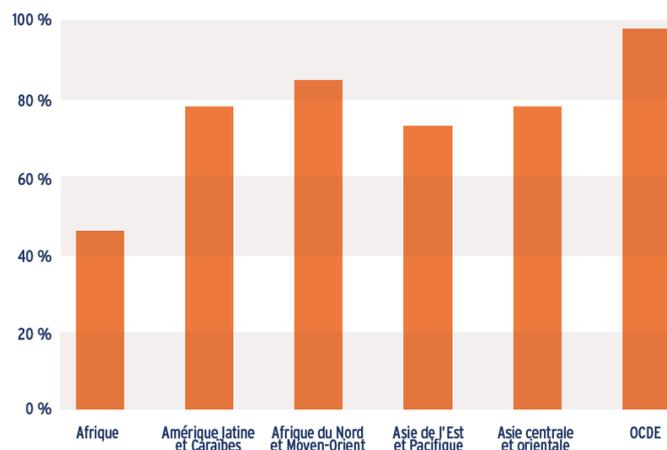
Un phénomène de grande ampleur amené à se démultiplier en Afrique et en Asie de l'Est

A l'échelle globale, ce sont les **déchets solides municipaux** (comprenant les déchets produits par les ménages, les bureaux et les activités commerciales comme décrit plus haut), qui sont les plus importants puisqu'ils représentent **la moitié de la production mondiale de déchets**. Leur gestion représente un défi de taille dans la plupart des pays du monde. Les projections à 2025 réalisées par la Banque Mondiale (cf. carte ci-dessous) montrent que la croissance attendue de déchets ménagers concerne en tout premier lieu le continent africain, suivi de l'Asie de l'Est et, dans une moindre mesure, l'Amérique Latine.



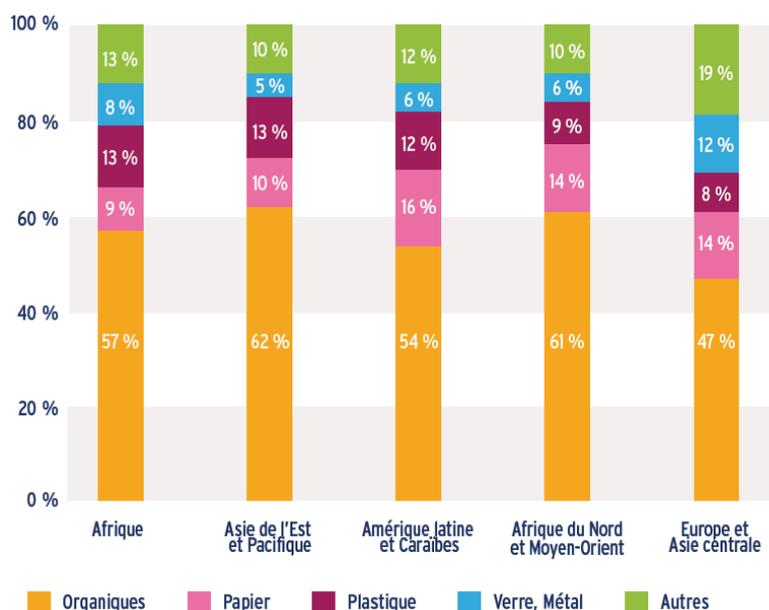
Production mondiale de déchets solides municipaux 2012-2025
 Source : The Economist, Banque Mondiale, 2012

Cette évolution est d'autant plus problématique que le taux de collecte est plus faible dans les régions de forte croissance des déchets ménagers (cf. ci-dessous).



Taux de collecte des déchets solides municipaux par région en 2012
 Source : Banque Mondiale, What a waste, 2012

Les enjeux posés par ces déchets ménagers sont fonction de leur composition qui varie d'une région à l'autre et dans le temps, les zones en forte croissance ayant encore une majorité de déchets organiques (cf. graphique ci-après). L'étude de la Banque mondiale publiée en 2012 montre qu'en général, lorsqu'un pays s'urbanise et que la population s'enrichit, la consommation de matières inorganiques (comme le plastique, le papier, le verre et l'aluminium) s'accroît, tandis que la part des matières organiques diminue.

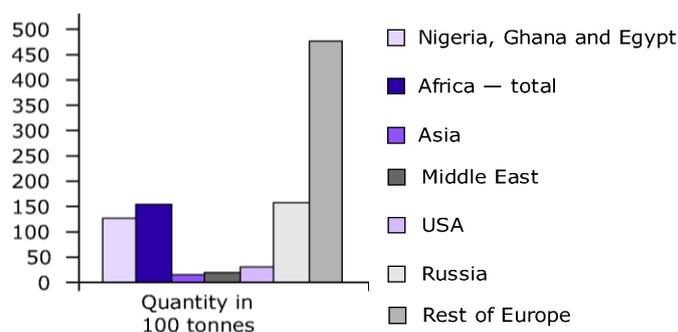


Composition des déchets solides municipaux par région en 2012
 Source : Banque Mondiale, *What a waste*, 2012

Un enjeu local, mais aussi d'échanges internationaux

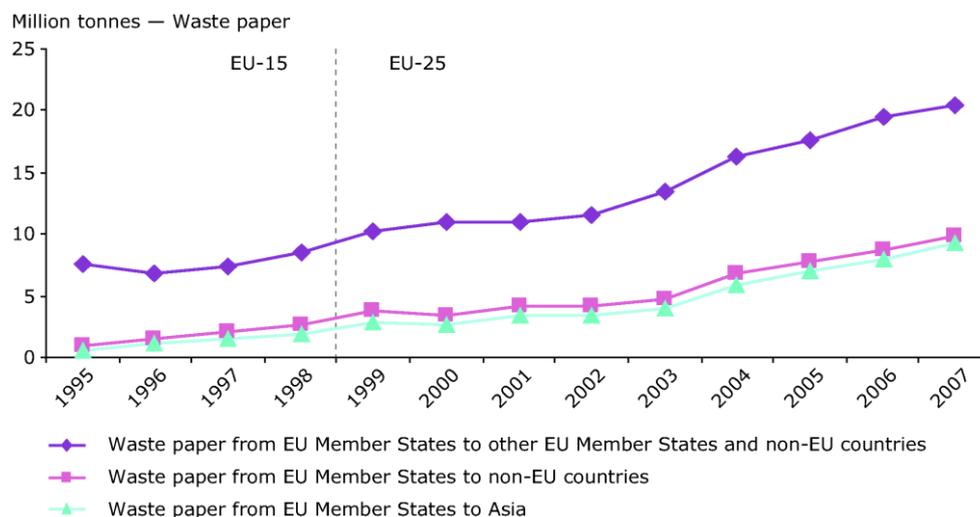
Les déchets voyagent au niveau international. Des quantités croissantes, notamment de papiers, de plastiques et de métaux sont transportées des pays développés vers les pays dans lesquels les normes environnementales sont moins strictes. Chaque jour, les navires de transport de marchandises issues des pays émergents d'Asie chargent en retour d'Europe des déchets pour les amener en Asie ou en Afrique plutôt que de revenir à vide.

Des tentatives de régulation par les Nations Unies mais également l'Union européenne ont été mises en œuvre. **La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de Déchets Dangereux** et de leur élimination a été adoptée le 22 mars 1989 et entrée en vigueur le 5 mai 1992, par exemple, cherche à réguler le transport des déchets dangereux en définissant la nature et la destination de ce type de déchets. La Convention prévoit ainsi que les déchets dangereux peuvent seulement être exportés vers les pays de l'OCDE possédant les technologies nécessaires et appliquant des législations suffisantes en matière de sécurité et d'environnement. **Des cas de violation ont été recensés**, en particulier concernant les téléviseurs et les produits électroniques (qui sont parmi les principaux déchets dangereux jetés par les ménages) dont une partie est exportée en tant que matériel d'occasion vers les pays non membres de l'OCDE pour en récupérer les composants. **L'UE a ainsi exporté en 2005 plus de 15 000 tonnes de téléviseurs couleur vers les pays africains** (cf. graphique ci-dessous). Rien qu'au Nigeria, au Ghana et en Égypte, quelque 1 000 téléviseurs sont ainsi débarqués chaque jour. Ces chiffres ne concernent que les téléviseurs, les exportations d'ordinateurs, téléphones portables, lecteurs de DVD vers ces régions étant significativement supérieures (EEA, 2009).



Exportations de téléviseurs couleurs par l'Union Européenne en 2005
 Source : Agence Européenne d'Environnement, 2009

En ce qui concerne les **déchets non dangereux, l'exportation de déchets tels que le papier, le plastique et les métaux en dehors de l'UE a elle aussi considérablement augmenté depuis 20 ans**, notamment vers l'Asie qui concentre la majorité des exportations (en particulier la Chine). Entre 1995 et 2007, la quantité de déchets de papier exportée vers l'Asie a augmenté d'un facteur dix (cf. graphique ci-dessous), pour les plastiques d'un facteur onze, et pour les métaux d'un facteur cinq. Les déchets transportés ont également augmenté dans l'UE, mais à un niveau bien moindre (EEA, 2009).



Evolution des exportations de déchets papier par l'Union Européenne de 1995 à 2007
Source : Agence Européenne d'Environnement, 2009

Comme le montre ce bref panorama, l'ampleur de la production de déchets ménagers et la rapidité de sa montée en puissance en font un enjeu de premier plan. Des problématiques majeures en termes de santé publique, de dégradation de l'environnement, d'emploi et de cohésion sociale y sont intrinsèquement liées, surtout dans les pays du Sud.

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX, SANITAIRES ET SOCIAUX

Des enjeux majeurs pour le développement durable

Les modes de collecte, de stockage et de traitement des déchets ménagers (ou leur absence) ont des impacts majeurs sur les travailleurs, les habitant-e-s et l'environnement à l'échelle locale comme internationale.

Une contribution significative au changement climatique

Au niveau mondial **les émissions de gaz à effet de serre associées aux déchets ménagers** sont estimées à 1460 millions de tonnes équivalent CO₂ et représentent près de 5% des émissions totales (Hoornweg, D., Bhada-Tata, P., 2012). Ces émissions sont principalement constituées de méthane² - elles **représentent 12% des émissions mondiales de méthane** (EPA, 2006) - et sont principalement issues des décharges municipales (50% du total - GIEC 2007), avec de fortes variations selon les pays, la composition des déchets, les conditions climatiques... (cf. ci-dessous). Il existe un fort potentiel de réduction de ces émissions : dans l'Union Européenne, elles sont passées de 69 à 32 millions de tonnes équivalent CO₂ annuelles entre 1990 et 2007 (ISWA 2009).

² Le méthane, qui a un potentiel de réchauffement planétaire 21 fois supérieur à celui du dioxyde de carbone, est le deuxième gaz à effet de serre le plus courant après le dioxyde de carbone.

| Pays | Emissions de méthane liées à l'élimination des déchets municipaux* | Emissions de Gaz à Effet de Serre** (CO2, CH4, N2O) (MtCO2e) | % d'émissions de méthane des décharges par rapport aux émissions totales de GES |
|----------------|--|--|---|
| Brésil | 16 | 659 | 2,40% |
| Chine | 45 | 3650 | 1,20% |
| Inde | 14 | 1210 | 1,10% |
| Mexico | 31 | 383 | 8,10% |
| Afrique du Sud | 16 | 380 | 4,30% |

*EPA 2006 **GIEC 2005

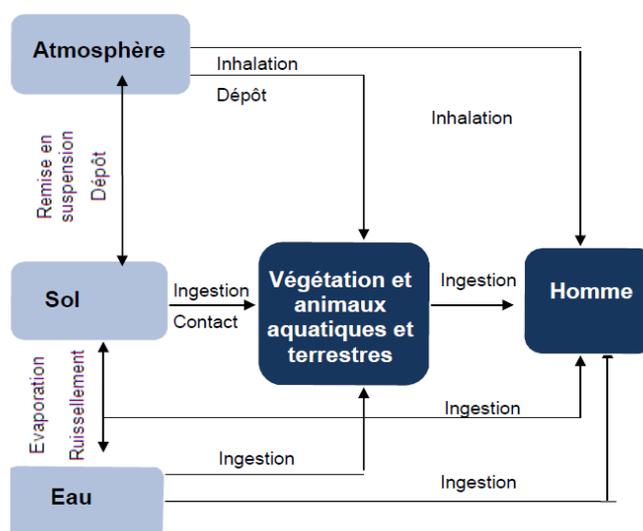
Emissions de méthane des sites d'enfouissement des déchets municipaux pour une sélection de pays

Source : Banque Mondiale, What a waste, 2012

Des impacts sanitaires et environnementaux majeurs

Dans les pays en développement, la gestion des déchets ménagers est **l'un des problèmes environnementaux les plus critiques des centres urbains** où les services sont souvent fortement déficients, en particulier dans les zones d'habitation à faible revenu. Ces quartiers représentent en général une proportion non négligeable de la superficie et de la population de la ville - près de la moitié dans certains cas (UN Habitat, 2010).

En l'absence d'un service régulier de collecte des déchets solides municipaux, les déchets sont déversés dans des espaces ouverts, sur les routes d'accès et le long des cours d'eau. Ces lieux de décharge sont souvent rapidement envahis par des animaux et/ou des ramasseurs informels qui **dispersent les déchets et les font brûler, libérant des particules (de suie...) et des polluants organiques persistants qui s'accumulent dans la chaîne alimentaire**. Ces sites font également office de lieux de reproduction pour de nombreux ravageurs et vecteurs de maladies, en particulier les mouches et les rats. Les eaux contaminées provenant de la décomposition des ordures percolent dans le sol et les sources d'eau à proximité. La contamination de la nourriture, de l'eau et du sol qui en résulte génère de graves conséquences sur l'environnement et la santé publique, en particulier en termes de maladies respiratoires et de maladies hydriques. Les enquêtes menées par ONU-Habitat montrent que dans les zones où les déchets ne sont pas collectés fréquemment, **l'incidence de diarrhée est deux fois plus élevée** que dans les zones de collecte fréquente, **et celle des infections respiratoires aiguës six fois plus élevée** (ONU-Habitat 2009). A titre d'illustration, le schéma ci-dessous présente les principales voies d'impact sur les individus et l'environnement.



Voies d'émission et d'impact des déchets ménagers

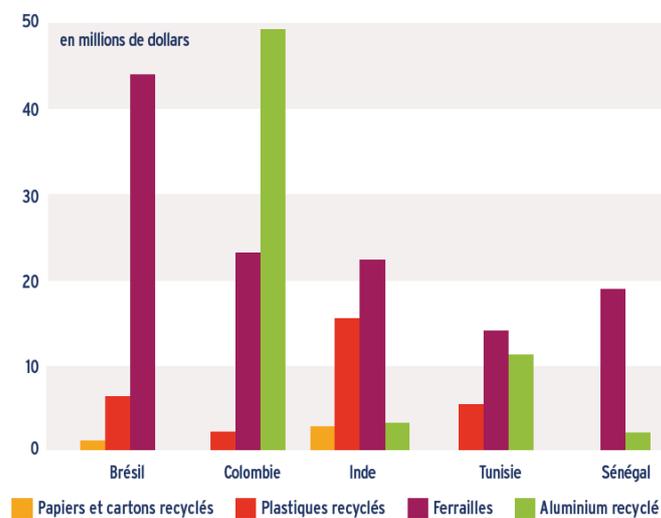
Source : INERIS, 2011

Les déchets non collectés s'accumulent également dans les égouts ouverts et les canalisations qui se retrouvent bloqués, créant de forts risques d'inondation et des zones d'eau stagnante très favorables à la reproduction des moustiques entraînant à son tour la recrudescence de cas de paludisme et de dengue.

Dans de nombreux pays, en l'absence de réglementation contraignante, les déchets dangereux et potentiellement infectieux sont également mélangés avec les déchets ménagers, créant d'importants risques pour les récupérateurs de déchets comme pour les habitant-e-s, et plus largement l'environnement. Quant aux **déchets électroniques importés, ils sont démantelés avec peu ou pas d'équipements de protection individuelle et en l'absence quasi totale de mesures de lutte contre la pollution**. Les composants sont souvent incinérés à l'air libre pour récupérer les métaux. Des particules de cendres volantes chargées de métaux lourds et de substances toxiques sont émises, exposant les ramasseurs et les populations riveraines à de très forts risques de cancer, et contaminant plus largement la nourriture, le sol et les eaux de surface alentour.

Une ressource potentielle

Mais les déchets solides ménagers peuvent également représenter une **ressource potentielle importante**. Le marché mondial des déchets métalliques est ainsi estimé à 400 millions de tonnes par an et celui du papier et du carton à environ 175 millions de tonnes annuelles. Plus globalement, le **marché de la valorisation des déchets et du recyclage est estimé à plus de 30 milliards de dollars par an** (ONU-Habitat 2009). La réutilisation de matériaux recyclés peut permettre de diminuer significativement la pression sur les matières premières et la consommation d'énergie (par exemple, la production d'aluminium à partir d'aluminium recyclé nécessite 95 % moins d'énergie que sa production à partir de matières premières). A titre d'illustration, ci-dessous quelques statistiques d'exportation de matières recyclées par les pays du Sud :

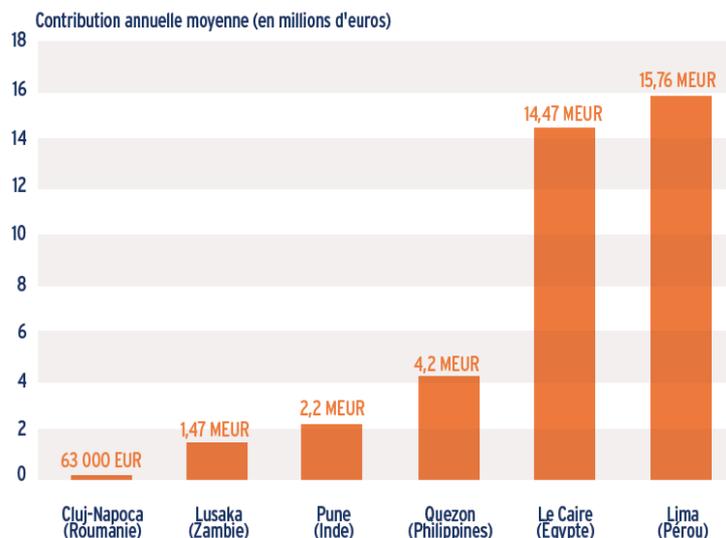


Exportations de matières secondaires, 2007

Source : Chalmin, P., Gaillochet, C., *Panorama Mondial des déchets*, 2009

Un fort enjeu social

Dans les pays en développement, les filières de recyclage génèrent de nombreux emplois. On estime que **le secteur informel du recyclage y fait vivre près de 15 millions de travailleurs informels**, occupant plus de personnes que le secteur formel dans de nombreuses villes. Ils gèrent environ 15-20% des déchets et récupèrent beaucoup plus de matériaux que le secteur formel (Dr S. K. Gupta, 2012). Ils n'extraient, ne traitent et ne vendent que les matériaux à forte valeur ajoutée, dont ils peuvent tirer un gain. A titre d'exemple, les secteurs informels du recyclage de 6 métropoles de pays d'Europe de l'Est et du Sud ont été analysés dans le détail (cf. graphique ci-après). Cumulés, ils font économiser 130 millions d'euros et emploient plus de 73 000 travailleurs sans aucune aide de l'État ou des collectivités (CWG-GIZ, 2011).



Coûts de collecte et d'élimination des déchets municipaux économisés par les récupérateurs informels
Source : CWG, GIZ, 2010

Mais des enjeux peu inscrits à l'agenda international

Au vu de cet état des lieux, il est surprenant de voir que **l'enjeu des déchets est presque totalement absent des agendas internationaux et des discussions sur les Objectifs du Développement Durable post-2015 de l'ONU**. La thématique est souvent perçue comme moins prioritaire que l'eau, l'alimentation, l'énergie ou l'éducation car elle paraît moins essentielle à la vie. Les déchets sont associés à un problème de consommation alors que les principaux enjeux de développement sont avant tout des problèmes de pénurie. Pourtant, dans la plupart des pays, l'accès à l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et l'accès à l'énergie sont étroitement reliés.

Cette situation a des conséquences importantes : **en dépit des impacts avérés et alors que la mauvaise gestion des déchets constitue une véritable « bombe à retardement »** pour la plupart des pays du Sud du fait des évolutions démographiques et des modes de vie, **aucune organisation internationale n'en est chargée** et le sujet n'est évoqué que de manière annexe dans les grands débats internationaux (changement climatique...). Il s'agit là du premier défi à relever afin de pouvoir répondre aux besoins cruciaux d'un grand nombre de pays, en particulier sur les continents africain et asiatique.

La gestion des déchets représente en définitive à la fois un enjeu en termes de salubrité et de santé publique mais également un enjeu environnemental. Ces deux angles d'approche peuvent constituer des leviers de communication importants pour attirer l'attention des institutions internationales et des bailleurs de fonds internationaux et ainsi inscrire dans l'agenda international la question de la gestion des déchets.

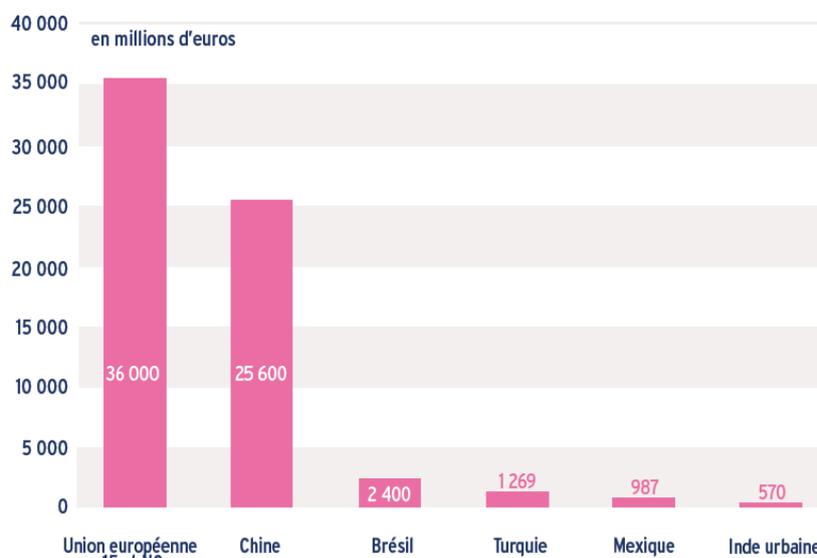
UN ETAT DES LIEUX DES BESOINS

Un secteur principalement développé dans les pays de l'OCDE et la Chine

Dans les pays de l'OCDE, la production journalière s'établit en moyenne autour de 1,4 kg par habitant (jusqu'à 2 kg par habitant aux États-Unis). De légères différences peuvent exister dans les chiffres selon les sources.

Dans les pays du Sud, la production journalière de déchets est comprise entre 0,4 et 1,1 kg par habitant, si elle peut atteindre dans certains quartiers 2,4 kg par habitant voire plus dans les zones touristiques, les valeurs sont beaucoup plus faibles dans les quartiers les plus pauvres (Chalmin, P., Gaillochet, C. 2009).

La gestion des déchets ménagers représente un important secteur économique, d'une valeur de 390 milliards de dollars pour l'ensemble des pays de l'OCDE et des grandes économies émergentes (Chalmin P., Gaillochet C. 2009). Néanmoins, les statistiques plus détaillées montrent que les marchés restent faibles dans la plupart des pays du Sud en comparaison de l'Union Européenne, à l'exception de la Chine et des grandes métropoles des pays émergents (voir ci-après).



Estimation du marché des déchets municipaux, 2009

Source : Chalmin, P., Gaillochet, C., *Panorama Mondial des déchets*, 2009

Un besoin critique d'investissement dans les pays en développement

L'enjeu d'investissement dans la collecte et le traitement des déchets est particulièrement critique dans les pays en développement qui dépensent chaque année environ 46 milliards de dollars pour la gestion de leurs déchets solides municipaux. **40 milliards de dollars supplémentaires seraient nécessaires pour pallier les insuffisances du service.** Selon les prévisions, les besoins de financement pourraient dépasser d'ici à 2025 les 150 milliards de dollars annuels (Hoorweg, D., Bhada-Tata, P., 2012).

A titre d'illustration, quelques ordres de grandeur de besoins d'investissement sont indiqués ci-dessous. Ils montrent le poids de la collecte et de l'enfouissement, mais aussi l'opportunité économique liée au développement du compostage.

| (dollar par tonne) | Pays à bas revenus | Pays à revenu moyen / inférieur | Pays à revenu moyen / supérieur | Pays à revenus élevés |
|---|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------|
| Collecte | 20-50 | 30 - 75 | 40 - 90 | 85 - 250 |
| Centre d'enfouissement technique | 10 - 30 | 15 - 40 | 25 - 65 | 40 - 100 |
| Décharge | 2 - 8 | 3 - 10 | na | na |
| Compostage | 5 - 30 | 10 - 40 | 20 - 75 | 35 - 90 |
| Valorisation énergétique / Incinération | na | 40 - 100 | 60 - 150 | 70 - 200 |
| Digestion anaérobie | na | 20 - 80 | 50 - 100 | 65 - 150 |

Coûts de collecte et d'élimination des déchets par niveau de revenu, 2012

Source : Banque Mondiale, 2012

Des moyens très réduits des collectivités locales au Sud

En comparaison de ces besoins, les budgets municipaux de gestion des déchets - qui reflètent la capacité des autorités locales à recouvrer les taxes et redevances - **demeurent extrêmement faibles dans la plupart des villes des pays du Sud**. Pourtant, ils peuvent représenter jusqu'à la moitié du budget des municipalités dans bon nombre de pays à faible revenu.

Le tableau ci-dessous donne quelques ordres de grandeur (en comparaison, le budget annuel moyen en France est de 99 euros par habitant, soit environ l'équivalent de 300 dollars par foyer).

| Ville | Pays | Population (hab) | Budget total de gestion des déchets (dollars) | Budget de gestion des déchets par foyer (dollars) |
|----------------|------------|------------------|---|---|
| Bamako | Mali | 1 809 106 | 1 443 308 | 5 |
| Delhi | Inde | 13 850 507 | 99 726 833 | 37 |
| Sousse | Tunisie | 173 047 | 2 366 870 | 55 |
| Canete | Pérou | 48 892 | 269 927 | 24 |
| Dhaka | Bangladesh | 7 000 000 | 15 755 620 | 10 |
| Belo Horizonte | Brésil | 2 452 617 | 115 500 000 | 146 |

Budget municipal annuel de gestion des déchets, 2010

Source : UN Habitat, 2010

Les autorités locales doivent donc à la fois améliorer les performances du service et accéder à d'autres sources de financement. **Au problème financier se rajoutent les faiblesses institutionnelles et organisationnelles** (le taux de collecte est inférieur à 50% dans les pays d'Afrique Subsaharienne et les filières de gestion et traitement des déchets y sont largement insuffisantes voire inexistantes). Dans ce contexte, les collectivités locales des pays du Sud s'écartent de plus en plus de l'exploitation en régie et se concentrent sur la gestion du service, la gestion publique laissant peu à peu la place à une gestion privée – tout particulièrement dans la collecte des déchets (A. Le Courtois, spécialiste des questions urbaines à la Banque Mondiale, 2012).

Retour d'expérience sur le 1% Eau et Energie

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Dans la continuité des relations de jumelage impulsées entre villes françaises et allemandes à la fin de la guerre pour créer un lien de réconciliation entre les deux pays, la coopération décentralisée des villes françaises s'est engagée dans des démarches de solidarité internationale avec des pays d'Afrique notamment depuis les années 70. Les actions menées visent à établir des relations durables avec des collectivités d'autres pays, dans une perspective d'intérêt mutuel où les deux collectivités s'enrichissent de cette relation. Elles mènent ensemble des actions de long terme qui ont pour objectif de renforcer l'institution publique partenaire, les services qu'elle rend au citoyen et plus largement la démocratie locale.

En 2013, l'Atlas publié par le Ministère des Affaires Etrangères recensait près de 5 000 collectivités territoriales françaises (les 26 régions françaises, plus de 80 départements, la totalité des grandes villes, la grande majorité des villes moyennes, de nombreuses petites villes et un nombre non négligeable de communes rurales) engagées dans 13 000 projets avec environ 10 000 collectivités partenaires dans 147 pays.

Depuis plus de quinze ans, un certain nombre de collectivités françaises dépassent les approches traditionnelles d'aide au développement pour agir avec les collectivités du Sud sur le développement communal, en particulier le renforcement des services publics locaux (eau, assainissement, santé, formation professionnelle, gestion des déchets ménagers...). Par ce biais, elles apportent un appui institutionnel aux nouvelles collectivités territoriales des pays du Sud pour qu'elles montent en compétences et en légitimité. Elles les aident à instaurer une notion de service public sur leur territoire, à prendre en compte les demandes des groupes sociaux minoritaires, à appliquer des systèmes de fiscalité locale, à élaborer des plans locaux de développement, à travailler en concertation avec l'Etat, etc.

FONCTIONNEMENT DU 1% EAU ET DU 1% ENERGIE

Objectifs du dispositif

La loi Oudin-Santini – communément appelée loi « 1% Eau » – a été adoptée en 2005. Elle élargissait pour la première fois le principe selon lequel l'argent prélevé pour les services publics ne peut être utilisé pour un autre usage, en permettant aux collectivités françaises de mobiliser des financements sur leurs budgets annexes « eau » pour financer leurs projets de coopération décentralisée, et permettre aux agences de l'eau et aux syndicats des eaux d'en initier à leur tour.

Au moment où la loi était déposée, un certain nombre de collectivités françaises conduisaient déjà de longue date des actions dans le domaine de l'eau potable, et les agences de l'eau venaient de s'y lancer (au-delà de ce que leur autorisait leur statut), **dans un contexte où l'accès à l'eau était devenu un enjeu majeur des discussions internationales**. C'est l'insécurité juridique des actions des agences qui a en grande partie poussé à la création de la loi Oudin-Santini, mais c'était aussi une **volonté politique d'élus locaux de générer et de drainer plus de financements sur la thématique de l'accès à l'eau dans les pays du Sud**. Après plusieurs tentatives avortées, la loi a finalement été adoptée, en partie grâce à la prise de conscience suscitée par le tsunami en Asie du Sud Est de l'hiver 2004-2005.

L'amendement Pintat adopté en 2007 pour élargir le mécanisme 1% de la loi Oudin-Santini au secteur de l'énergie a permis d'étendre le dispositif pour accompagner les projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'électricité et du gaz.

Bref état des lieux de la mise en œuvre

Dans son bilan 2012, le Programme Solidarité Eau montre que 80% des montants alloués par la coopération décentralisée à des projets d'eau et d'assainissement sont désormais mobilisés dans le cadre de la loi Oudin (22,8 millions d'euros sur un total de 28,3 millions d'euros), en complément du financement traditionnel sur budget général.

Depuis 2007, le pS-Eau observe non seulement un **doublé des montants totaux alloués aux projets, mais aussi leur forte diversification**, que ce soit en termes de dispositifs de financement (fonds de soutien, appels à projets, partenariats collectivités/ONG...) comme d'acteurs engagés (grandes et petites collectivités, milieu urbain et rural, depuis les communes jusqu'aux régions et aux agences de l'eau) et de type d'engagement (depuis le financement d'actions de solidarité internationale jusqu'à des partenariats de long terme avec les collectivités des pays du Sud). En particulier, l'engagement accru des collectivités locales a permis de créer un échange Nord-Sud de savoir-faire en termes technique, institutionnel et organisationnel dans le cas des partenariats de coopération décentralisée.



Evolution des engagements sur 2007-2012

Source : pS Eau-AFD, La coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement – Bilan 2012, Juin 2013

Le **1% Energie** est quant à lui significativement différent. Il existe **très peu de statistiques disponibles** sur son utilisation. Les montants atteints sont beaucoup plus faibles que ceux de la loi Oudin-Santini (de l'ordre d'un million d'euros par an). Il semble que les projets mis en œuvre sont encore principalement dédiés au financement d'équipements au Sud (réseaux électriques, panneaux photovoltaïques) et très peu à l'appui institutionnel des collectivités du Sud.

La FNCCR (fédération nationale des collectivités concédantes et des régies), ayant interrogée ses adhérents sur le sujet, a identifié des **actions portées par une trentaine de syndicats départementaux d'électrification**.

BILAN DU 1% EAU ET DU 1% ENERGIE

La loi Oudin-Santini : un levier important et des progrès à réaliser

Un effet d'entraînement indéniable

L'ensemble des personnes interrogées dans le cadre de l'étude s'accorde à dire que le premier apport du mécanisme 1% Eau, bien avant la dimension financière, a été la **dynamique sensibilisation et de mobilisation des collectivités françaises, des agences et des syndicats d'eau** sur des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau. En levant les incertitudes juridiques, elle a permis de lever un frein important à l'engagement des collectivités qui étaient réticentes du fait des obstacles perçus, notamment juridiques et légaux. Toutes les personnes rencontrées indiquent que la loi Oudin-Santini a surtout eu un **effet très significatif de légitimation** de l'action des collectivités locales dans le domaine de l'eau. Elle a démontré le potentiel de mobilisation sur une entrée sectorielle (par rapport à l'approche territoriale plus classique) et l'effet d'entraînement du fait de la simplicité et de la lisibilité du mécanisme.

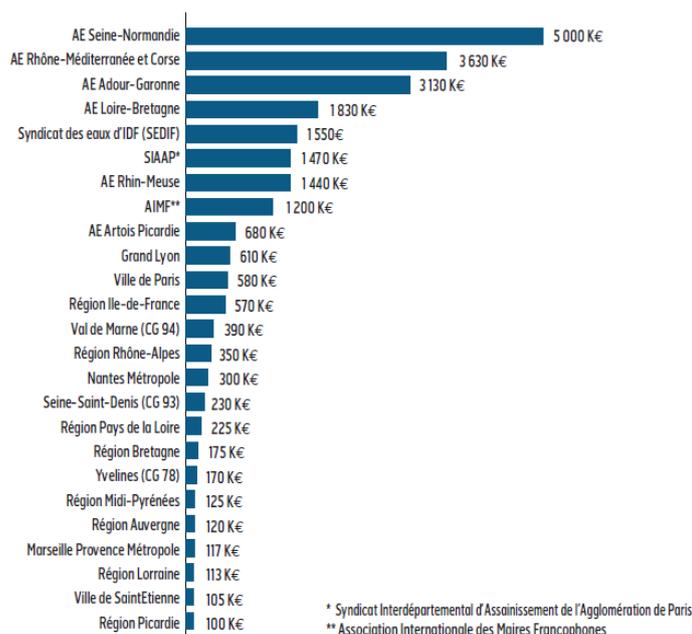
Une montée en gamme des projets grâce au dispositif d'animation, de suivi et d'évaluation

Autre point de consensus chez les personnes interrogées : la mise en œuvre du dispositif 1% Eau a **bénéficié de la présence du programme solidarité Eau** dont la création avait été impulsée plusieurs années auparavant par les ministres européens de l'écologie. Son rôle d'ensemblier, de facilitateur et de « metteur en contact » a très grandement bénéficié à la montée en gamme des projets (co)financés grâce à la loi Oudin. Il a permis d'accroître la dimension d'appui institutionnel et de renforcement de capacité de gestion des collectivités du Sud et d'inciter à la prise en compte du volet assainissement sur les projets menés.

Sa **capacité à rassembler l'ensemble les parties prenantes** – collectivités, agences et syndicats, opérateurs privés, associations de solidarité internationale, ministères... – est reconnue par tous. Il a ainsi permis d'organiser au niveau national un forum d'échange d'expériences et la rencontre d'acteurs aux compétences très diverses. Cette dynamique a clairement accompagné la montée en gamme des projets et des approches mis en œuvre sur le terrain. Même si les projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau ne sont pas exempts de reproches et de limites, comme l'accent parfois important sur les aspects techniques et d'infrastructures au détriment des enjeux de gestion, les acteurs s'accordent à dire que les **progrès réalisés depuis 2005 sont très significatifs**.

Un effet de levier et de structuration du financement

Un autre impact significatif de la loi Oudin-Santini est bien évidemment financier. Au-delà de l'augmentation des sommes investies dans les projets, le principal apport du 1% Eau reconnu par les acteurs est **d'assurer un financement récurrent et prévisible dans le temps**, renforçant ainsi la pérennité des actions menées. Les personnes interrogées ont également insisté sur **les effets de levier générés**, d'un côté par la mutualisation du 1% par les Agences de l'Eau, et de l'autre par l'apport en cofinancement qui a **permis à de nombreuses collectivités de construire dans le temps des projets ambitieux** financés par l'AFD, l'Union Européenne voire la Banque Mondiale. Ces **effets d'échelle** ont permis une structuration des financements et leur montée en puissance sur la durée. Plusieurs acteurs interrogés dans le cadre de l'étude ont mis en exergue **l'expérience des « Fonds Eau »** mis en place par les Agences de l'Eau et certaines métropoles qui organisent chaque année des processus d'appel à projet pour des plus petites collectivités dont les actions peuvent être cofinancées à condition de remplir des critères objectifs mis en place par les comités ad-hoc de sélection des projets.



Les 25 principaux contributeurs à la coopération décentralisée E&A 2012

Source : pS Eau-AFD, La coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement – Bilan 2012, Juin 2013

Au final, le dispositif 1% Eau a bénéficié du **rôle de locomotive joué par les Agences de l'Eau, les régions et les grandes métropoles** : en 2012, 55% des engagements financiers ont été engagés par les Agences de l'Eau et **85% des contributions comptabilisées (22M€) ont été mobilisées par seulement 25 organismes**, engageant chacun au-delà de 100 000 euros (parmi lesquels 8 acteurs ont engagé chacun plus d'un million d'euros).

Une mobilisation encore faible de la diversité des collectivités françaises

La prévalence des grands opérateurs dans la mise en œuvre du 1% Eau pose aussi des questions sur la dynamique du dispositif : s'ils jouent un rôle moteur dans les démarches de coopération décentralisée en termes d'eau et d'assainissement, ils semblent avoir une faible capacité de diffusion aux moyennes et petites collectivités. Pourtant, plusieurs acteurs soulignent les efforts constants de sensibilisation des élu-e-s locaux sur le territoire depuis le lancement du dispositif : information via des élu-e-s ambassadeurs en région, ateliers de formation organisés par les associations régionales de coopération décentralisée et Cités Unies France, dialogue avec les agent-e-s des Agences de l'Eau au niveau local, etc.

Plusieurs éléments expliquant la faible mobilisation des plus petites collectivités sont ressortis des entretiens :

- les plus petites collectivités **se sentent souvent trop petites** et avec de trop faibles moyens pour mener des projets dans le domaine de l'eau,
- elles **manquent de connaissances** sur les dispositifs juridiques perçus comme complexes et chronophages,
- elles **n'insèrent que très rarement le 1% Eau dans le contrat du délégataire**, surtout en affermage. En 2013, une décision jurisprudentielle est venue conforter le dispositif légal de la loi Oudin-Santini et sécuriser juridiquement le mécanisme³.
- elles ont une **certaine appréhension vis-à-vis de la réaction des usagers** qui pourraient remettre en cause l'utilisation de leur argent pour des projets à l'international, surtout dans un contexte de crise économique et de pression budgétaire et fiscale (jusqu'à présent, les délibérations municipales sur la mise en œuvre du 1% Eau ont pourtant été votées la plupart du temps à l'unanimité, le sujet faisant consensus et les montants en jeu étant minimes).

³ CAA Marseille, 6ème chambre, 25 mars 2013, Société de distribution d'eau intercommunales, req. n° n°10MA000243, inédit – en annexe

Le pS Eau a récemment initié un travail plus approfondi sur l'identification des principaux freins dans le contexte actuel moins favorable à l'engagement de dépenses sur des actions à l'international.

Il est à noter que les statistiques publiées par le pS Eau et l'AFD ne permettent pas toujours de connaître la part des fonds utilisés par les Agences de l'Eau et les syndicats qui est redistribuée aux plus petites collectivités. De même, il existe un manque de visibilité sur la proportion du 1% Eau mobilisé par les collectivités qui est, dans les faits, reversé à des ONGs, des fondations d'entreprises ou d'autres opérateurs, générant des controverses sur le rôle de pilote des collectivités locales en matière de coopération décentralisée.

Pour pouvoir analyser plus en détail la mise en œuvre de la loi Oudin-Santini, **il serait nécessaire de disposer de statistiques sur les destinataires du 1% Eau et pas seulement de l'acteur qui mobilise le mécanisme** sur ses budgets (avec des détails par typologie et taille d'acteur...). Le pS Eau a réalisé ce travail très chronophage sur la période 2007-2010. **Soutenir le pS Eau pour la réalisation d'un système de remontée annuelle des informations** plus normalisé permettrait d'assurer une meilleure transparence, une plus grande fiabilité des données et de meilleures analyses

La nécessité de transparence accrue pour l'utilisateur

Une autre limite constatée par la plupart des personnes interrogées concerne le manque de transparence vis-à-vis de l'utilisateur sur les projets menés. Si tous les usagers reçoivent une facture d'eau, les collectivités n'y indiquent presque jamais les sommes utilisées pour la coopération décentralisée, leur destination ni les résultats obtenus. La plupart du temps, la communication sur les projets, quand elle existe, est faite de manière plus générale dans les journaux communaux et les outils de communication institutionnelle.

Pourtant, de nombreux acteurs insistent sur le fait que la transparence sur l'utilisation du 1% Eau est essentielle à la confiance des usagers dans le dispositif et que son manque renforce à son tour l'appréhension des élu-e-s vis-à-vis de la réaction de leurs concitoyens. Dans les faits, le pS Eau a chaque année du mal à récolter les données sur les actions menées car les statistiques sont rarement disponibles au niveau local (en dehors des bases de données des agences de l'eau), et ce sont les ONGs et les fondations d'entreprise qui communiquent le plus sur les projets car il s'agit d'un enjeu important d'image et de réputation pour elles.

Tout en laissant l'autonomie aux collectivités pour choisir l'outil et la forme pour l'information des usagers, **un travail de normalisation sur les indicateurs et les éléments à communiquer serait nécessaire** pour fonder une base plus homogène de rendu de comptes auprès des citoyens.

Des besoins d'accompagnement et d'évaluation qui demeurent

Une grande partie des acteurs interrogés ont également souligné la **très grande diversité d'acteurs, de modes d'intervention et de montages partenariaux** qui se déroulent, pour un certain nombre, sans accompagnement de structure spécialisée sur les actions de coopération, alors que les projets en auraient besoin pour assurer un fort ancrage au Sud et la pérennité des actions menées par-delà les sensibilités des élu-e-s du Nord et du Sud (et leur renouvellement).

Ce contexte demanderait sans doute d'**accroître les moyens d'accompagnement, mais aussi d'évaluation** pour analyser, au-delà de projets pris isolément, dans quelle mesure les actions menées contribuent à l'accès à l'eau potable et le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités des pays du Sud.

L'amendement Pintat : un outil beaucoup moins utilisé

Comparativement à la loi Oudin-Santini, les statistiques montrent que l'amendement Pintat - qui étend le principe du 1% Eau au domaine de l'énergie - est **bien moins utilisé** par les collectivités et les acteurs de la coopération dans le domaine de l'énergie.

Un contexte plus difficile que celui de l'eau

Les acteurs rencontrés ont tout d'abord souligné le **niveau beaucoup plus faible de sensibilité et de prise de conscience des problématiques internationales liées à l'énergie** : même si l'accès à l'énergie est perçu comme un levier important de développement, son besoin paraît beaucoup moins prioritaire que l'accès à l'eau pour les populations, et ses enjeux sociaux et environnementaux sont beaucoup moins visibles. S'y rajoutent les **enjeux de lutte contre la précarité énergétique en France** qui rend l'utilisation de 1% du budget « énergie » pour la coopération internationale difficile à mettre en œuvre, car perçue comme étant potentiellement au détriment des populations françaises dans le besoin.

Un dispositif moins connu et moins lisible

De surcroît, bon nombre d'acteurs soulignent le **manque de lisibilité du mécanisme 1% Energie** et de son fonctionnement concret (y compris ceux déjà impliqués dans des projets de coopération dans ce domaine). Par comparaison avec le 1% Eau, la plupart des acteurs considère que la base du calcul est trop incertaine et risquée juridiquement, en particulier la prise en compte des budgets des délégataires dans la définition des ressources, ce qui rend le **dispositif incertain et, in fine, peu mobilisé**. Son champ d'application dédié à l'énergie électrique et au gaz apparaît également trop restreint pour certains acteurs qui rappellent que le 1% Energie laisse de côté la biomasse pourtant largement utilisées dans la plupart des pays du Sud. Dans les faits, le mécanisme est ainsi **essentiellement mobilisé** par une trentaine de syndicats départementaux d'énergie et quelques acteurs comme l'IRCOD ou Electriciens Sans Frontières qui semblent en mesure de l'utiliser de manière plus substantielle, mais dont l'expérience apparaît encore peu diffusée.

L'absence d'une plate-forme d'échange et de suivi du mécanisme et des projets

Troisième élément pouvant expliquer la plus faible utilisation de l'amendement Pintat, **aucune plate-forme d'échange et de suivi du mécanisme n'a été constituée pour jouer un rôle équivalent au pS Eau**. Pour relancer la dynamique sur l'énergie, les principaux acteurs de la coopération internationale dans ce domaine portent depuis plusieurs mois une initiative de création d'un « programme solidarité énergie » conçu comme un espace de coopération multi-acteurs à l'image du pS Eau.

Les facteurs clé de succès pour les projets

En synthèse de l'analyse des mécanismes 1% Eau et 1% Energie, il apparaît que les principaux facteurs de succès de la mise en place d'un tel mécanisme sectoriel sont :

En France :

- Une sensibilisation des élu-e-s aux enjeux des thématiques concernées, aux apports de la coopération décentralisée dans le domaine et un retour d'expérience de terrain
- Une plateforme multi-acteurs permettant les échanges d'expérience, l'accompagnement des démarches, et la définition de cadres partagés pour le suivi et l'évaluation
- Une bonne lisibilité du dispositif

Au Sud :

- Une approche adaptée à la diversité des contextes qui laisse le temps aux collectivités locales du Sud de monter en compétences, de s'approprier leur rôle de définir les politiques publiques sur leur territoire en concertation avec les habitant-e-s
- Un ancrage local avec des acteurs de terrain à même d'identifier les problématiques, de servir de relais et de faire le suivi des actions afin de les pérenniser.

Quelle mise en œuvre dans le secteur des déchets ?

RETOUR D'EXPERIENCE SUR LES PROJETS DE COOPERATION DECENTRALISEE « DECHETS » ET COMPARAISON AVEC L'EAU ET L'ENERGIE

Fin 2012, la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD) recensait 29 projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets. A ce jour, l'Agence Française du Développement ne mène que de très rares projets centrés spécifiquement sur les déchets. Ainsi, **l'aide au développement française participe encore très peu à l'amélioration de la collecte et du traitement des déchets**, dont l'importance des enjeux – sanitaires, environnementaux, sociaux – a été exposée dans la première partie de ce rapport.

Les enjeux au Sud identifiés par les collectivités françaises

L'ensemble des acteurs interrogés dans le cadre de l'étude rappelle que la gestion des déchets est **une problématique internationale** qui concerne toutes les villes, quel que soit le niveau de richesse, et que la demande au Sud est très forte en termes de coopération et d'expertise. C'est un point crucial dans **l'amélioration des conditions de vie** des citoyennes et des citoyens. Les acteurs s'accordent sur le fait que les déchets sont le **marqueur de l'action publique** au Sud comme au Nord, et qu'il pose un enjeu majeur de structuration des collectivités locales et de leur capacité à résoudre ce problème quotidien très concret pour les populations. Ils poussent à aborder les questions de **réglementation juridique et financière**, et partant les enjeux d'évolution de la législation nationale.

Toutes les personnes interrogées insistent sur l'importance de prendre en compte le secteur informel qui gère une bonne partie de la collecte et du tri des déchets face aux insuffisances du système formel dans la plupart des pays du Sud. L'organisation du secteur des déchets doivent tenir compte de ces emplois qui concernent souvent les personnes les plus vulnérables et les plus précaires. Cette particularité ouvre des **perspectives sociales et économiques**, en termes d'enjeux de qualification, de montée en compétences et de valorisation de ces métiers, ainsi que dans le renforcement ou la création de circuits économiques.

Enfin, la plupart des acteurs considère que le secteur des déchets représente un vaste champ d'opportunité dans lequel tout reste à faire et qui offre une place importante à **l'innovation**, en particulier dans l'adaptation de solutions de gestion et de traitement des déchets à la réalité des pays du Sud, souvent bien différente de celles du Nord.

Des retombées potentiellement intéressantes en France

Les impacts en France des projets déchets menés au Sud dans le cadre de la coopération décentralisée sont plus diffus selon la plupart des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude.

Les acteurs interrogés ont tout d'abord évoqué **l'éducation à la citoyenneté et la sensibilisation des citoyennes à la gestion des déchets**, avec pour objectif de montrer le caractère global des déchets, leurs impacts au Nord et au Sud, et l'importance du tri et de la réduction des volumes de déchets. Ces projets sont des supports pédagogiques à l'éducation à la citoyenneté mondiale, et à l'éducation à la gestion des déchets dans les écoles.

La **mobilisation des équipes techniques** est un autre enjeu important mis en avant par bon nombre d'acteurs impliqués dans des projets de coopération décentralisée. Ils considèrent que cette expertise est au cœur des partenariats Nord-Sud et essaient de la mobiliser en permettant à des agent-e-s (qui pour la plupart n'avaient jamais travaillé en coopération au développement) de faire des expériences de travail nouvelles. Ces expériences peuvent, dans des mesures variables, former le personnel à la conduite de projet, faire prendre du recul, réinterroger les pratiques, faire tomber les préjugés. Pour un certain nombre de services et collectivités locales françaises, **c'est également l'occasion de questionner ses choix techniques et politiques**, de sortir des solutions établies et de travailler à des projets innovants.

Enfin, quelques acteurs soulignent que les projets sur les déchets dans les pays du Sud pourraient représenter **un marché pour les entreprises françaises** qui travaillent dans ce secteur, bien qu'aujourd'hui les systèmes de gestion et de traitement des déchets soient rarement en mesure – sur le plan économique – de faire appel à des prestataires internationaux et représentent plutôt un intérêt pour les PME françaises.

Les acteurs impliqués : leurs approches et leurs financements

Une grande diversité d'acteurs qui entrent en coopération

Les **collectivités** menant des projets de coopération décentralisée sur les déchets sont de toutes tailles. On observe plutôt de grosses collectivités (> 1 million d'habitant-e-s, Paris, Lyon, Lille), mais les collectivités de taille moins importante sont également mobilisées. On retrouve une **grande diversité dans leurs compétences liées aux déchets** (collecte, traitement, planification), certaines ont les compétences Collecte et Traitement, d'autres des compétences partielles, sans oublier celles qui n'ont plus de compétence en lien avec les Déchets (car elles l'ont transférée à une intercommunalité) mais souhaitent maintenir leur action de coopération dans le secteur.

Les partenariats sur les projets déchets avec les villes du Sud se font plutôt avec des collectivités **de même taille**, à de rares exceptions. Il s'agit de collectivités en **zone urbaine** avec lesquelles un **partenariat était déjà noué** avant le projet déchets. Ce sont **les villes du Sud qui ont la plupart du temps fait la demande à leur partenaire français** de travailler sur les déchets. Cette demande d'expertise remonte souvent au niveau des syndicats qui ne savent comment y répondre, n'ayant pas d'expérience de coopération, ni de moyens financiers mobilisables pour cela.

Des actions qui commencent par la collecte et essaient de dépasser la seule dimension technique

Les stratégies des collectivités interrogées visent le renforcement institutionnel avec une logique d'assistance technique, d'expertise, d'aide à la maîtrise d'ouvrage qui mobilise les acteurs et actrices de terrain et permet les échanges de savoir-faire et le transfert de compétences. Il s'agit d'une logique d'accompagnement et non de substitution. Lorsque les projets financent des équipements ou des infrastructures, le financement d'équipement ou d'infrastructures est plutôt un moyen pour développer une coopération décentralisée.

Les projets sont variés, et ciblent principalement **la collecte, le stockage ou le compostage** (part significative dans les projets). L'ancrage local est primordial pour l'ensemble des personnes interrogées, et la réflexion englobe le renforcement du service public avec une considération des organisations existantes et non seulement une entrée technique. Les collectivités locales ont une approche territoriale de la question des déchets, rarement une entrée sectorielle. Etant donné les axes d'intervention, les stratégies mises en œuvre dans les projets déchets privilégient l'appui au renforcement de capacités institutionnelles et financent très peu de projets montés par des ONG.

Des projets menés par les relations internationales qui impliquent rarement les services techniques

Les collectivités **mobilisent leurs services** et font, en général, intervenir le service international et le service relatif aux déchets de la collectivité, mais également selon les besoins, des agent-e-s en organisation générale, service informatique, service urbanisme ou environnement. Il arrive que le niveau inférieur ou supérieur de la collectivité soit également impliqué.

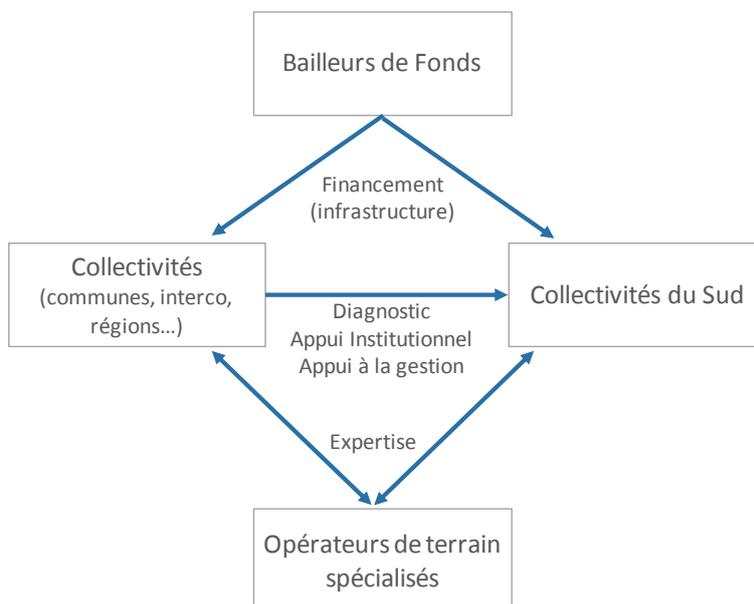
Il est **rare que les syndicats mixtes ou intercommunaux de traitement des ordures ménagères soient mobilisés**, les entreprises ne les sont presque jamais. Ces projets se développent souvent en partenariat avec des ONG locales ou françaises, parfois avec d'autres collectivités françaises. Les collectivités engagées ont le sentiment de détenir l'expertise de l'organisation des déchets (collecte, taxe...), et que c'est là leur plus grand apport dans le cadre des projets de coopération décentralisée.

De petits financements pour l'appui institutionnel au démarrage qui font ensuite effet de levier

Le **financement** des projets s'opère autour d'un **budget dédié et de la mise à disposition des agent-e-s**, consacré presque exclusivement à l'appui institutionnel et au renforcement de capacités. **L'intervention des gros bailleurs**, comme l'Agence Française de Développement, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Banque Interaméricaine de Développement, s'organise autour du financement d'infrastructures et d'équipement. Les montants investis dans ces projets déchets de coopération décentralisée varient entre 15 000€ et 700 000€, souvent sur plusieurs années.

Avec l'intervention des gros bailleurs, les budgets peuvent dépasser plusieurs millions d'euros. Aujourd'hui, ces bailleurs sont souvent dans une logique de financements très importants (plusieurs dizaines de millions d'euros), qui s'adressent à des villes en capacité de gérer ces montants. Les collectivités complètent donc l'offre de financement en se situant sur une autre étape de gestion des déchets (collecte, organisation), et parfois pour préparer et accompagner la ville partenaire à des financements d'infrastructures plus importants. La **mobilisation de crédits carbone** a été tentée depuis plusieurs années par plusieurs acteurs avec très peu voire aucun succès, en raison de la difficulté à évaluer les réductions d'émissions de méthane de manière crédible, de la lourdeur des protocoles et de la faiblesse du prix des quotas de carbone sur le marché (compensant à peine les frais de mise en œuvre).

En conclusion, le montage général des projets de coopération décentralisée analysés dans le cadre de cette étude peut être schématisé de la manière suivante :



Les freins identifiés dans le domaine des déchets

Des limites communes aux projets de coopération décentralisée

On retrouve tout d'abord dans les projets déchets étudiés des **limites communes aux projets de coopération décentralisée et aux mécanismes 1 % eau et 1% énergie**.

Afin d'assurer une cohérence des politiques d'intervention à l'international, tous les acteurs rencontrés insistent sur le **nécessaire rapprochement entre service international et services techniques**. Pourtant, dans les faits, la mobilisation des services techniques est très souvent difficile, car elle implique une surcharge de travail pour des expert-e-s déjà très sollicité-e-s dans leurs propres services. De plus, elle demande un gros travail d'accompagnement en gestion et suivi de projet comme en organisation logistique.

Beaucoup regrettent également l'approche encore trop technique des projets qui ne prend pas suffisamment en compte la question centrale de la mise en place d'un service public pour les populations locales (afin d'éviter les risques de privatisation de l'accès à ces services).

Un modèle français non transposable au contexte des pays du Sud

Les acteurs interrogés indiquent également que les projets déchets présentent des limites spécifiques à leur secteur. Les contraintes techniques sont plus importantes que sur l'eau, en particulier parce que les modes de gestion et de traitement des déchets diffèrent entre pays du Nord et pays du Sud. La diversité des typologies de déchets (prégnance des déchets organiques et problématiques de sable) questionne la pertinence et l'adaptabilité des solutions régulièrement utilisées en France, comme l'incinération. Au-delà de l'expertise des collectivités françaises pour poser ce diagnostic, leurs compétences sont questionnées si la solution nécessaire au Sud est en dehors de leur expertise. Autrement dit, **quelles compétences techniques peuvent apporter des collectivités à leurs partenaires du Sud sur des dispositifs qu'elles-mêmes n'utilisent pas au Nord ?**

Pour être pérenne, les acteurs rencontrés rappellent que la gestion des déchets, au-delà du volet technique, doit aborder les **questions du foncier** (pour l'installation d'infrastructures et d'équipement) **et de la fiscalité** (pour un équilibre économique du service). Deux domaines souvent difficiles et compliqués à gérer, et qui s'avèrent rarement stabilisés et organisés dans les zones d'intervention.

Enfin, toutes les personnes interrogées dans le cadre de l'étude insistent sur le fait que la thématique des déchets souffre d'un **manque d'intérêt et de compréhension des enjeux** en raison du caractère indirect et diffus des conséquences des déchets non-traités sur les conditions de vie. Le caractère d'urgence est rarement perçu au Nord, notamment en vis-à-vis d'autres enjeux comme la nourriture ou l'eau ; de ce fait la gestion des déchets **n'entre pas dans les priorités d'aide au développement**. Pour bon nombre d'acteurs rencontrés, la filière déchets n'est pas valorisée : son intérêt économique, y compris en termes d'emploi, n'est pas perçu et la filière souffre d'un manque de vision stratégique. Les projets déchets revêtent donc des limites importantes en termes institutionnels, opérationnels, juridiques et politiques.

Vue synoptique de projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets étudiés dans le cadre de la présente étude

| Collectivité FR | | | compétences déchets | | | | | Collectivité internationale | | | Projet déchets | | | | Financement | | partenaires | |
|------------------------------------|-----------------------------------|-------------|---------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------------|---|-----------------------------|--------------|--------------|---|----------------------------|---------------------------|--|-----------------------|---|----------------------------------|--|
| Nom | Type de collectivité | Nbre d'hab. | compétence Déchets | compétence collecte | compétence traitement | compétence planification | perçoit le produit de la TEOM ou de la REOM ? | Collectivité partenaire | Nbre d'hab | urbain/rural | Activités : | Etape du déchet | coop déc / subventions SI | Coopération avant le projet déchet | montants financement | bailleurs | utilisation dispositif loi oudin | Partenaires |
| Suresnes | Commune | >25 000 | non | CA du Mont Valérien | Sitru | | non | Cap Haitien | >500000 | urbain | appui institutionnel | collecte | coop déc | oui | 100 000 + 3 millions | Cap Haitien, Suresnes, MAE + AFD (3 millions) (nouveau projet suite au projet coop déc) | | IRCOD, Pays de savoie solidaires |
| Lille métropole Communauté urbaine | Communauté urbaine | >1 million | | | | | | Cotonou/Bénin | >500000 | urbain | appui institutionnel | | coop déc | oui | 350 000 + 11 millions | Cotonou, Etat du Bénin, Villes de l'aglo de Cotonou, FFEm + AFD 11 millions (projet plus large) | | |
| Lille métropole Communauté urbaine | Communauté urbaine | >1 million | | | | | | Sousse | >100000 | | Renforcement de capacités | stockage | coop déc | | 16 000 | Lille métropole (MAD), Commission européenne | | projet européen GODEM, Villes de Roubaix, Bouira, Institut bruxellois de la gestion de l'environnement |
| Paris | Commune | >2 millions | oui | oui | Syctom agglo parisienne | | oui | Wilaya d'Alger | >3 millions | urbain | Renforcement de capacités, conseil | collecte | coop déc | oui | 440 000 | Wilaya d'Alger, Paris, MAE, CG13 | oui | |
| Grand Lyon | Communauté urbaine | >1 million | oui | oui | oui | | oui | Ouagadougou | >1 million | urbain | Renforcement de capacités | stockage | coop déc | non, la coopération a commencé avec un projet déchets en 1994 puis s'est élargie à d'autres domaines | 300 000 | MAE, AFD, Grand Lyon | oui | UNITAR |
| CG d'Ille et Vilaine | Conseil général | >1 million | non | | | oui (déchets non dangereux) | non | ong | >1 million | | Equipement | tri-compostage, traitement | coop déc | oui | 30 000 | MAE | | GEVALOR, ONG malgaches |
| Gevalor | association | | - | - | - | - | | Mahajanga, Madagascar | 250 000 | urbain | appui technique | tri-compostage | | | 300 000 | Ambassade France, CR Centre, CG Loiret, AIMF, FFEM, Gevalor, | | ENDA, GTZ, IRCOD |
| Les Ulis | Commune | <25 000 | | | | | | Ville de Sédhiou, Sénégal | <25 000 | | appui institutionnel | collecte, stockage | coop déc | oui | 59 000 | Sédhiou, Les Ulis, CG Essonne, SIOM | | ONG GRDR |
| Communauté urbaine de Strasbourg | Communauté urbaine | > 200 000 | oui | oui | oui | | oui | Ville de Jacmel, Haiti | >100 000 | | Renforcement de capacités | collecte, compostage | coop déc | | 770 000 | MAE, IRCOD, Ville et Cus | | |
| Ville d'Orléans | Commune | > 100 000 | non | CA d'Orléans | CA d'Orléans | | non | Parakou, Bénin | > 200 000 | | appui institutionnel | traitement | | | 300 000 | Paraou, Orléans, MAE, Région centre | | GEVALOR, ONG Planète contact |
| Plaine Commune | communauté d'agglomération (EPCI) | > 400 000 | oui | oui | SITOM 93 | | oui | Belo Horizonte, Brésil | > 2 millions | urbain | échanges | tri, traitement | coop déc | | | | | |
| Nantes métropole | Communauté urbaine | > 500 000 | oui | oui | oui ? | | | Haiti, guinée, Cameroun | | | | tri, compostage | coop déc | | | | | |
| Quetigny | Commune | < 10 000 | | | | | | Koulikoro, Mali | < 50 000 | | appui institutionnel, renforcement de capacités | collecte, stockage | coop déc | oui | 70 000 | MAE, réserve parlementaire | | |

Conclusion :

L'engagement de l'aide publique au développement de la France et de ses collectivités dans la résolution des problématiques liées aux déchets est primordial. Le besoin est fort, et les initiatives peu développées. L'appui institutionnel et l'apport des collectivités est nécessaire en particulier pour l'organisation des étapes de collecte, le renforcement des équipes, et l'accompagnement dans une gestion globale des services publics. L'ensemble du potentiel technique doit être mobilisé en France, tant dans les services des collectivités que des syndicats mixtes ou intercommunaux, encore très peu impliqués, faute de légitimité à agir. Pour une réussite du projet, la concertation, la cogestion entre les services techniques et internationaux est essentielle. Enfin la capitalisation autour des projets déjà menés alimentera le savoir-faire des collectivités. Il s'agit également d'accompagner les collectivités du Sud dans l'obtention et la gestion de financement d'infrastructures par de gros bailleurs.

CONTEXTE DE LA GESTION DES DECHETS EN FRANCE

Une filière déchets intercommunalisée

La compétence déchets est une compétence territoriale transférée par principe aux communes par le code général des collectivités territoriales (CGCT). En application des dispositions du CGCT, la commune est responsable de la gestion et de l'élimination des déchets ménagers et assimilés⁴.

Cependant, la prévention de la production, la collecte, le traitement et la mise en décharge des déchets des ménages peuvent être **confiés en totalité ou en partie aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)**, en coordination avec les départements et les régions⁵.

Le code général des collectivités territoriales, conjugué aux dispositions spéciales du code relatives aux compétences exercées par les EPCI à fiscalité propres, permet ainsi de dessiner le panel d'acteurs de la filière déchets en France : commune, communauté de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et désormais métropoles peuvent intervenir dans la collecte et le traitement des déchets. Les syndicats intègrent nécessairement ce paysage institutionnel dans la mesure où les compétences collecte et/ou traitement leurs sont souvent transférées.

Les structures intercommunales à fiscalité propre ou non sont donc au cœur de la filière déchets. L'ensemble de ces acteurs sont à ce titre susceptible de percevoir pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui (par exemple les syndicats de traitement et/ou collecte) le produit de la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (article 1520 du Code général des impôts et article L. 2333-76 du CGCT).

L'engagement de tous ces acteurs est aussi incontournable que nécessaire pour asseoir un mécanisme du 1% déchets répondant aux singularités de la filière et prenant ainsi en compte l'ensemble de ses acteurs tant pour le financement que pour la mise en œuvre des actions de coopération qui en résulte.

⁴ Les articles L. 2224-13 et suivants du code général des collectivités territoriales attribuent à la commune la responsabilité de la gestion et de l'élimination des déchets ménagers et assimilés : « *les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, « la collecte et le traitement » des déchets des ménages* ».

⁵ L'article L.2224-13 alinéa 2 du CGCT dispose à ce titre que « *les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence « de collecte et de traitement » des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement ainsi que les opérations de transports qui s'y rapportent* ».

Une organisation principalement en régie, en direct ou via des marchés publics

Les prestations de collecte ou de traitement peuvent être exécutées soit par les agent-e-s de la collectivité (régie directe), soit par des entreprises privées du secteur des déchets, soit par une organisation mixte (certaines prestations étant faites en régie et d'autres par des entreprises).

Dans le cas de prestations externalisées, les collectivités ont principalement recours à des marchés publics, pour lesquels **la rémunération du prestataire provient de la collectivité et non pas de l'utilisateur**, comme cela peut être le cas dans les secteurs de l'eau ou de l'énergie, souvent gérés sous forme de délégation de service public (affermage ou concession).

Il est important de noter cette différence, car elle implique que **l'ensemble des charges et recettes du service Déchets transitent par la collectivité, ce qui n'est pas le cas dans les secteurs de l'eau et de l'énergie et a pu générer des problèmes de calcul de l'assiette du 1%** (la question suivante s'était alors posée dans l'eau et l'énergie : pouvait-on prendre en compte les ressources du délégataire dans le calcul de l'assiette du 1% ?).

L'Ademe a établi un référentiel des charges supportées par les collectivités en 2010 (hors recettes générées par la vente de matériaux recyclés ou subventions). Le coût dit « complet » du service de gestion des déchets ménagers était alors de 6 711 millions d'euros.

| Opérations de gestion des déchets ménagers et assimilés | Charges par type d'opération (échelle nationale) |
|---|--|
| Précollecte et collecte | 3 197 millions d'€ |
| Traitement des déchets non dangereux | 2 459 millions d'€ |
| Traitement des déchets dangereux des ménages | 63 millions d'€ |
| Autres opérations | 992 millions d'€ |
| Total opérations de collecte et de traitement | 6 711 Millions d'€ |

La mise en œuvre du 1% sur l'assiette des charges du service Déchets génèrerait un financement potentiel de l'ordre de 67,11 millions d'euros (calcul basé sur des données 2010).

Depuis 2010, les collectivités ont poursuivi leurs démarches d'optimisation du service pour limiter leurs charges et augmenter leurs recettes de valorisation. Toutefois, le cadre réglementaire a également évolué en parallèle :

- Augmentation de la TVA qui est passée de 5,5% à 7% en 2012, puis 10% en 2014,
- Nouvelles normes sur les déchèteries
- Augmentation de la TGAP (taxe généralisée sur les activités polluantes) appliquée aux tonnes entrantes dans les usines d'incinération ou les centres de stockage – augmentation qui devrait se poursuivre sur les prochaines années.

En 2014, le contexte d'augmentation des charges n'est pas favorable à la mise en place d'un prélèvement supplémentaire. Il est donc important que le mécanisme du 1% Déchets, s'il est adopté, soit basé sur le principe du volontariat. Ainsi seules les collectivités disposant de marges de manœuvre financières pourraient s'engager dans cette démarche afin que le 1% Déchets ne soit pas synonyme d'une augmentation de la « facture » pour les usagers.

Un service avec plusieurs modes de financement possibles

Les collectivités ont le choix de faire financer leur service de gestion des déchets :

- Soit par le **budget général** de la collectivité,
- Soit par la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM – article 1520 du Code général des impôts), impôt basé sur le foncier bâti. La TEOM est éventuellement complétée par le budget général (si la TEOM est inférieure aux charges à financer) ou abonde celui-ci (si la TEOM est supérieure aux charges à financer, ce qui est le cas de nombreuses communautés d'agglomération ayant des bases foncières très dynamiques : la collectivité maintient un taux de TEOM constant mais l'augmentation structurelle des bases permet d'augmenter le niveau de la recette).
- Soit par la **redevance d'enlèvement des ordures ménagères** (REOM – article L. 2333-76 du CGCT).

Depuis le Grenelle de l'Environnement (2009), elles peuvent également introduire une part variable incitative dans le financement du service, permettant de refléter l'utilisation du service par les usagers ; on parle de TEOM incitative ou de redevance incitative.

La TEOM et la redevance sont deux modes de financement exclusifs l'un de l'autre. Ce choix entre TEOM ou redevance comporte des effets directs sur :

- la qualification du service : service à caractère administratif (SPA) ou service à caractère industriel et commercial (SPIC)⁶
- des exigences en termes de mode de gestion du service (obligation d'équilibre budgétaire en SPIC – art. L2224-1 et s. CGCT) et sur le régime juridique de droit public ou privé applicable aux agents.

Le tableau suivant résume les principales différences induites par le mode de financement :

| Mode de financement | Budget général | TEOM (avec ou sans budget général) | Redevance (REOM) |
|---|---|--|---|
| Qui paie le service ? | Les contribuables des taxes foncières, taxes d'habitation et taxes professionnelles | Les contribuables des taxes foncières. Il s'agit donc des propriétaires, qui ont la faculté de répercuter le montant de la TEOM sur leurs locataires (charges locatives associées au loyer). | Les utilisateurs du service public |
| Y'a-t-il une « facture » Déchets pour l'habitant ? | Non | Oui, sur la feuille d'imposition foncière (envoyée par les services fiscaux) | Oui, sur la facture émise par le service Déchets |
| Les recettes perçues au titre du service public Déchets équilibrent-elles les charges ? | Sans objet | Généralement oui, mais ce n'est pas obligatoire. Les recettes de TEOM peuvent être inférieures ou supérieures aux charges du service. Il n'y a pas de budget séparé pour le service Déchets. | Oui, le service Déchets fait l'objet d'un budget annexe équilibré |

⁶ Sur la distinction SPA/SPIC : le mode de financement du service reste le critère historique de la distinction (TC 22 janvier 1921, Société commerciale de l'ouest africain, rec. 91). Pour autant, si le financement est un indice fort, il ressort de la jurisprudence qu'un financement partiel du service par la redevance (article L. 2233-78 du CGCT) n'exclut pas automatiquement que le service soit de nature administrative. La qualification de SPA ou de SPIC ne dépend aujourd'hui pas seulement du mode de tarification mais aussi du fonctionnement et de l'objet du service (TC 24 juin 1968, Société Distilleries Bretonnes c/ FORMA, n°01917).

La distinction service public administratif (SPA) et service public industriel et commercial (SPIC) repose sur trois critères dégagés par l'arrêt CE 16 novembre 1956, Union syndicale des industries aéronautiques, rec. 434 :

- l'objet du service : en simplifiant, plus le service est en secteur concurrentiel (potentiellement assumé par un opérateur non public), plus il est exposé à un statut de SPIC ;
- l'origine des ressources : en simplifiant, plus les ressources peuvent émaner d'un financement des usagers (et non de la fiscalité) et peuvent permettre de se rapprocher d'un équilibre financier, plus on est exposé à un SPIC.
- les modalités de son organisation et de son fonctionnement : en simplifiant, plus les missions et l'organisation se rapprochent d'une mission de service similaire au privé, plus on est exposé à un SPIC.

Cette organisation du financement est une spécificité du service Déchets que l'on ne retrouve pas dans les services d'eau ou d'énergie. En particulier, le sens de la notion « 1% du budget Déchets » n'est pas le même selon le mode de financement retenu par la collectivité ; dans de nombreux cas, il n'y a d'ailleurs pas formellement de « budget déchets » au sens comptable du terme.

La DGCL (direction générale des collectivités locales) publie chaque année un observatoire des finances locales, dont les données suivantes sont extraites (Les collectivités locales en chiffres 2013) :

Évolution du produit de la taxe et de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères de 2008 à 2012 - Métropole et DOM (en millions d'euros)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| TEOM | 5 034 | 5 398 | 5 683 | 5 891 | 6 087 |
| REOM | 522 | 546 | 573 | 601 | n.d. |
| TEOM + REOM | 5 556 | 5 944 | 6 256 | 6 492 | n.d. |

Sources : DGCL, DGFIP.
n.d. : non disponible.

La TEOM en 2012 montants des bases, taux, produits

| France entière | 2012 |
|----------------|--------|
| Base (M€) | 65 701 |
| Taux moyen (%) | 9,26 |
| Produit (M€) | 6 087 |

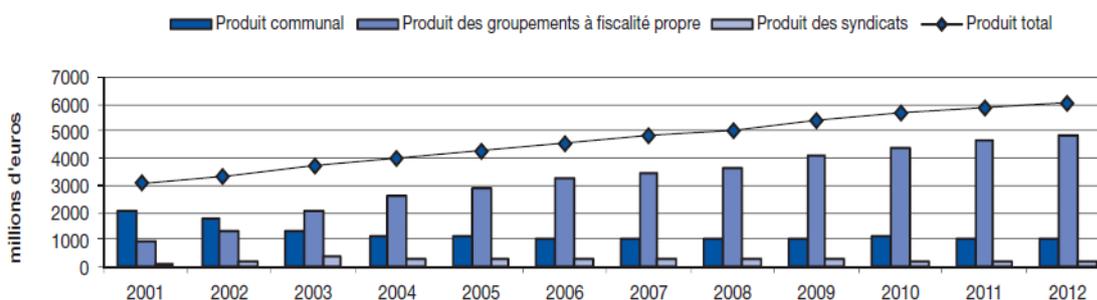
Sources : DGCL, DGFIP.
Données disponibles en date du 8.11.2012.

Évolution* de la TEOM de 2011 à 2012 (en %)

| Évolution du produit | effet base | effet taux |
|----------------------|------------|------------|
| 3,58 | 3,40 | 0,18 |

Sources : DGCL, DGFIP.
* à champ constant.

Évolution des produits de TEOM



Sources : DGCL, DGFIP.

Les communes qui prélèvent la TEOM ou la REOM en 2011 (directement ou via un groupement) Métropole et DOM

| Population des communes* | TEOM | | | REOM | | |
|---------------------------|--|---|---------------------------------|--|---|---------------------------------|
| | Proportion de communes de la strate (en %) | Part dans la population de la strate (en %) | Produit par habitant (en euros) | Proportion de communes de la strate (en %) | Part dans la population de la strate (en %) | Produit par habitant (en euros) |
| moins de 500 hab. | 62 | 65 | 77 | 34 | 32 | 84 |
| de 500 à 2 000 hab. | 69 | 70 | 84 | 26 | 26 | 80 |
| de 2 000 à 3 500 hab. | 77 | 77 | 95 | 19 | 19 | 82 |
| de 3 500 à 5 000 hab. | 83 | 83 | 100 | 13 | 13 | 87 |
| de 5 000 à 10 000 hab. | 88 | 88 | 101 | 8 | 7 | 90 |
| de 10 000 à 20 000 hab. | 90 | 91 | 104 | 5 | 5 | 107 |
| de 20 000 à 50 000 hab. | 94 | 95 | 103 | 2 | 1 | 101 |
| de 50 000 à 100 000 hab. | 94 | 95 | 115 | 1 | 1 | 8 |
| de 100 000 à 300 000 hab. | 97 | 98 | 114 | 3 | 2 | 94 |
| plus de 300 000 hab. | 100 | 100 | 168 | 0 | 0 | 0 |
| Ensemble | 67 | 86 | 105 | 29 | 11 | 84 |

Sources : DGCL, DGFIP.

L'ensemble des données ci-dessus a été ramené au niveau communal, que la taxe ou la redevance soit perçue au niveau communal ou au niveau intercommunal.
* population totale en vigueur au 1^{er} janvier 2011 (millésimée 2008).

Le produit du financement des déchets auprès des contribuables et usagers était de 6 492 millions d'euros en 2011. Cela représente entre 84 et 105 € par an et par habitant. Il est normal que ce montant soit inférieur aux charges, puisque le service Déchets génère des recettes par le recyclage des matériaux et perçoit également des contributions en provenance de différents éco-organismes.

Le produit du financement est en constante augmentation (augmentation moyenne de 5% par an entre 2008 et 2011), du fait : d'une part, de l'augmentation des charges et d'autre part, de la recherche croissante d'équilibre du service par les collectivités.

La mise en œuvre du 1% sur l'assiette des recettes de TEOM ou de REOM générerait un financement potentiel de l'ordre de 65 millions d'euros (calcul basé sur des données 2011). Ce montant peut être approximé à 1€ par habitant.

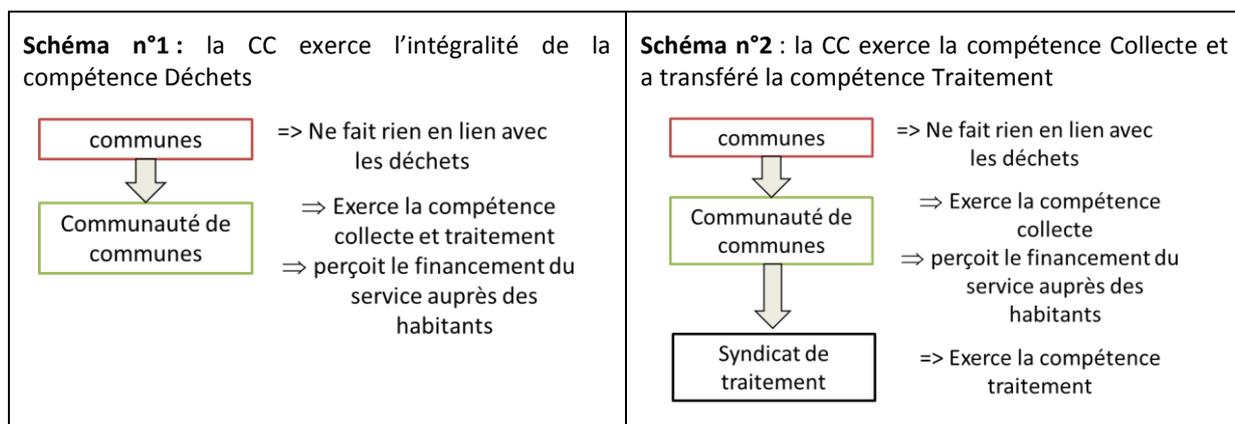
Collecte des déchets, traitement des déchets, perception du financement auprès des usagers, acteurs mobilisés

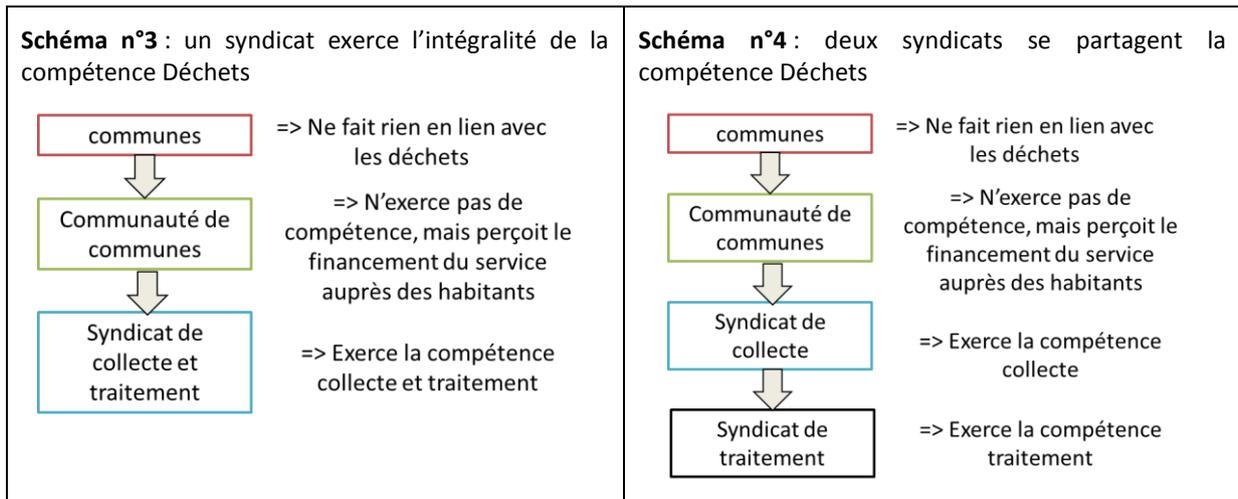
Les communes exerçant seules tout ou partie de la compétence Déchets sont très peu nombreuses ; on les trouve principalement en région parisienne (communes ayant une taille suffisante pour réaliser un service optimisé sur leur territoire, soit une population d'au moins 20 000 habitant-e-s).

Le recours à un regroupement intercommunal pour les prestations de collecte ou de traitement est ancien (de nombreux syndicats se sont créés dans les années 70-80). Afin que le développement des communautés de communes au début des années 2000 ne mette pas en péril leur existence, la réglementation permet de mettre en place un **transfert de compétence « en cascade »** :

1. **La commune transfère la compétence Déchets à la communauté de communes** (ou communauté d'agglomération) dont elle est membre
2. **La communauté de communes exerce la compétence Déchets ou adhère à un syndicat** (ou représente ses communes dans le syndicat si celui-ci préexistait au moment où elle est devenue compétente).
 - Qu'elle exerce ou non la compétence, c'est généralement elle qui perçoit le produit du financement du service auprès des usagers (taxe d'enlèvement des ordures ménagères « TEOM » ou redevance d'enlèvement des ordures ménagères « REOM », présentées précédemment).
3. **Le syndicat exerce la compétence Collecte et Traitement ou uniquement la compétence Collecte et transfère la compétence Traitement à un autre syndicat**, ayant un périmètre plus vaste, souvent d'échelle quasi-départementale.
 - Les syndicats sont financés par les contributions de leurs membres, rarement directement par les usagers du service public.

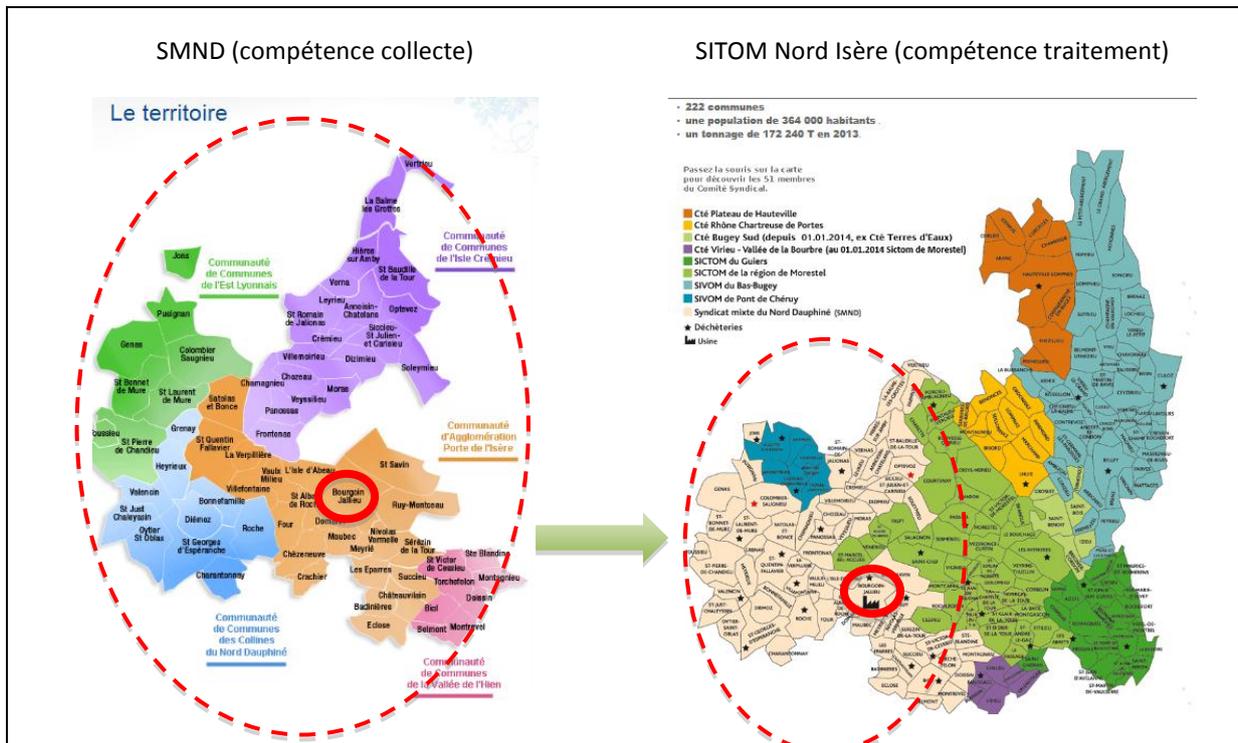
Ces différentes organisations sont schématisées dans les graphiques suivants.





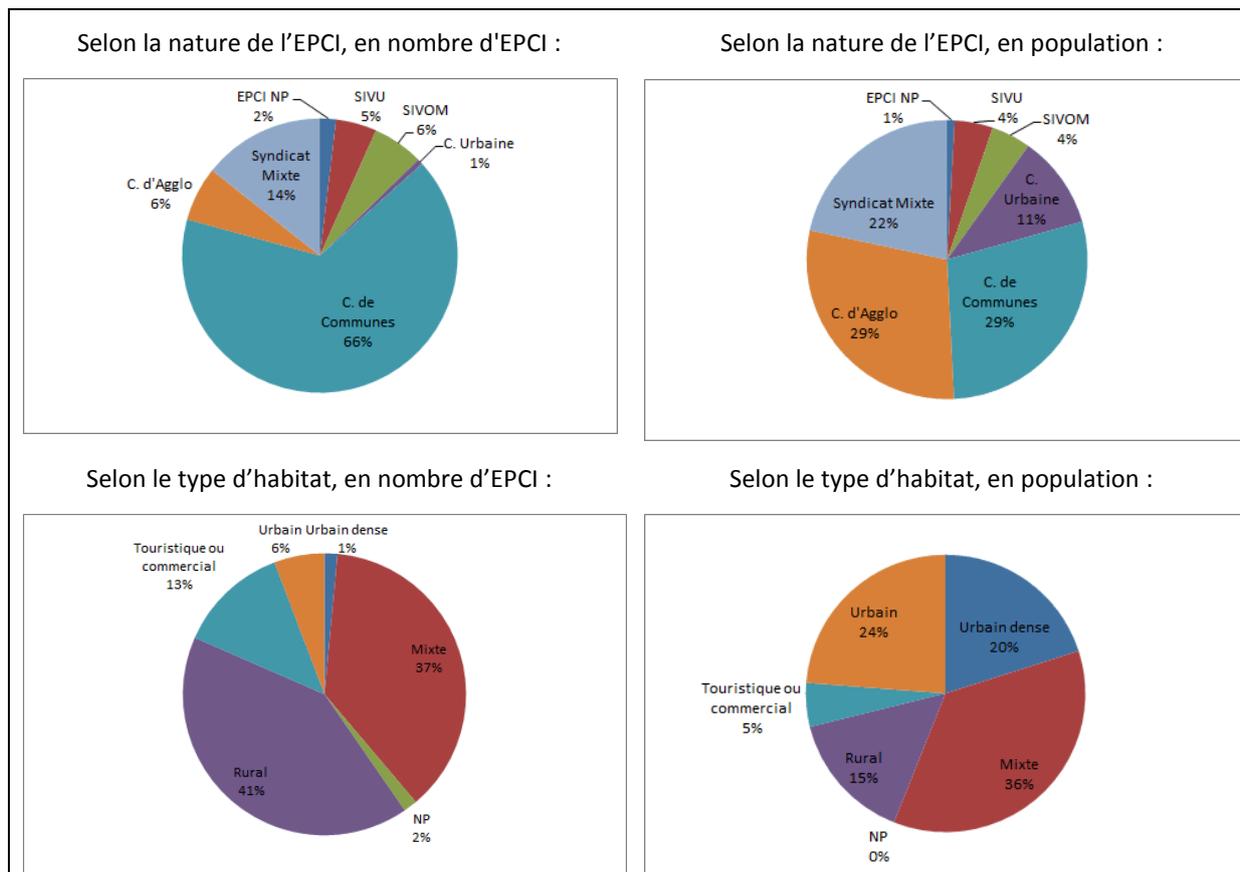
Dans le cadre du schéma n°1 : la compétence collecte et traitement est directement exercée par la communauté de communes ou d'agglomération (sans transfert supplémentaire à un syndicat). Sont concernées la majorité des communautés d'agglomération, dès lors que leur taille avoisine 200 000 à 300 000 habitant-e-s. Les communautés urbaines ont systématiquement la compétence Déchets.

A titre d'illustration du schéma n°4 : la commune de Bourgoin-Jallieu dans l'Isère (entourée en rouge sur les cartes ci-dessous) a transféré la compétence Déchets à la CAPI (communauté d'agglomération des portes de l'Isère), qui la représente au sein du Syndicat mixte du Nord Dauphiné (entouré en rouge pointillé), lequel exerce la compétence Collecte et adhère au Sitom Nord Isère, qui exerce la compétence traitement.



En 2011, l'Adome recensait **1 880 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) exerçant la compétence Collecte**, ainsi que **873 EPCI exerçant la compétence Traitement ou Collecte et Traitement**.

De façon générale, les EPCI exerçant une compétence collecte et/ou traitement se répartissent ainsi (source Ademe 2011) :



On constate que la majorité des EPCI compétents sont des communautés de communes (66%), mais la majorité des habitant-e-s sont desservis par des communautés d'agglomération (29%) ou des syndicats (30% : SIVU, SIVOM et syndicats mixtes mentionnés sur les graphiques). **Considérant que le coût du service est relativement proportionnel à la population : la majorité des budgets Déchets sont détenus par ces communautés d'agglomération et ces syndicats de collecte et/ou de traitement.**

Synthèse sur les spécificités du service Déchets

Le service Déchets présente un nombre important de spécificités, qui le démarquent de l'organisation des services d'eau et d'assainissement. Elles peuvent être résumées ainsi :

- La compétence Déchets peut être scindée en **2 compétences : collecte et traitement**, lesquelles peuvent être portées par 2 entités distinctes (l'une adhère à l'autre)
- **Le produit de la « facture » Déchets (TEOM ou REOM) n'est pas nécessairement perçu par l'entité qui assure opérationnellement la compétence**
- La collectivité a le choix entre **3 types de financement** : 86% de la population paie de la TEOM, 11% de la REOM et 3% n'a pas de financement dédié (participation via le budget général)
- Lorsque le service est financé par la TEOM, **le budget n'est pas nécessairement équilibré.**
- La notion de « budget Déchets » est théorique, puisque les charges et recettes liées à la compétence sont inscrites au budget général de la collectivité (cas des communautés de communes, d'agglomération ou communautés urbaines). On ne peut ainsi parler de budget Déchets que pour les collectivités n'ayant qu'une seule compétence (cas des syndicats) et pour celles finançant leur service par la REOM.

- **L'intégralité des charges et recettes du service transite par la (ou les) collectivité(s) compétente(s) en Déchets**, qui n'a (n'ont) que très rarement recours à des délégations de service public (uniquement pour des prestations d'exploitation d'installations de traitement, le financement du prestataire étant toujours en partie assuré par la collectivité).

| | Déchets (art L.2224-13 et s CGCT) | Eau (art. L.2224-7 et s. CGCT) | Energie (art. L2224-31 et s. CGCT) |
|--|--|---|---|
| Organisation de la compétence | 2 compétences : Collecte / Traitement, gérées par une entité ou 2 entités distinctes | 2 compétences : Eau / Assainissement, gérées par une entité ou 2 entités distinctes | 2 compétences : organisation de la distribution électricité et gaz sous forme de concessions |
| Financement | Facture globale (TEOM ou REOM) Pas de fléchage sur les compétences Collecte et Traitement | L'utilisateur du service paie une facture unique où sont précisés les montants alloués à l'eau potable et ceux alloués à l'assainissement, ainsi que les montants alloués à la collectivité et ceux alloués à son délégataire (le cas échéant). | Les taxes sur la consommation finale d'électricité (TCFE) sont calculées sur la base des kWh consommés en fonction de l'usage (professionnel ou non) et de la puissance souscrite (inférieure ou égale à 250 kVA) |
| Organisation de la facturation | La facture est toujours émise par une collectivité (via les services fiscaux pour la TEOM). Si la compétence Collecte est exercée par un syndicat, c'est la communauté qui perçoit le produit du financement, puis le reverse au syndicat, lequel peut en reverser une partie au syndicat de traitement (le cas échéant). | La facture est émise par l'entité compétente en Eau potable, qui en reverse une partie à celle compétente en Assainissement (cas général). Si le service est délégué, c'est le délégataire (entreprise privée) qui émet la facture. | La facture est émise par l'entité compétente. Si le service est délégué, c'est le délégataire (entreprise privée) qui émet la facture. |
| Communication institutionnelle auprès des usagers | Obligation d'établir un rapport annuel, dont le contenu minimal est fixé par décret (indicateurs techniques et financiers) | Obligation d'établir un rapport annuel, dont le contenu minimal est fixé par décret (indicateurs techniques et financiers) | Obligation d'établir un rapport annuel, dont le contenu minimal est fixé par décret (indicateurs techniques et financiers) |

LES PERSPECTIVES D'UN MECANISME 1% DANS LE SECTEUR DES DECHETS

Un enjeu clé : la sensibilisation

Partant de l'analyse du contexte, le frein le plus important est le manque d'information et de sensibilisation sur les enjeux liés aux déchets à l'international, aussi bien dans le grand public que parmi les élu-e-s et les services. Plusieurs facteurs sont à l'origine de cette situation. Tout d'abord, **la gestion des déchets n'est pas considérée comme un enjeu de survie, contrairement à l'eau (potable)** ou à l'alimentation qui sont reconnus parmi les droits fondamentaux et dont la nécessité est reconnue comme une évidence. **A contrario, la gestion des déchets est perçue comme un problème de mal développement et d'accumulation** de biens dont les enjeux sont moins visibles et compréhensibles. De ce fait, les projets de coopération décentralisés se tournent souvent vers des besoins jugés plus prioritaires, alors même qu'une partie des efforts menés (pour donner accès à l'eau potable...) peuvent rapidement être gâchés par l'absence ou la déficience de gestion des déchets ménagers.

Des opportunités à saisir

Développer l'innovation par l'échange international

La coopération entre acteurs des déchets français et étrangers représente une **importante source d'inspiration pour développer des solutions innovantes**, en particulier sur les questions de valorisation, de recyclage des matériaux et d'économie circulaire. Un certain nombre de syndicats mixtes font ainsi part de leur intérêt de sortir du cadre français parfois très contraint pour participer à l'élaboration de solutions adaptées au contexte et aux moyens limités des collectivités du Sud qui pourraient donner des idées de développement dans les territoires français. Au-delà des syndicats de gestion, le développement de projets de coopération dans le domaine des déchets peut également représenter une **opportunité pour un certain nombre de PME françaises** aussi bien pour tester la mise en place de dispositifs innovants sur le terrain que pour en construire de nouveaux en collaboration avec des acteurs des pays du Sud. Ce potentiel paraît beaucoup plus important que dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

Renforcer les liens entre projets eau, assainissement et déchets au Sud

L'une des premières spécificités d'un grand nombre de collectivités du Sud est de gérer ensemble les thématiques **eau, assainissement et déchets** (notamment du fait des liens étroits entre ces problématiques). Il existe de **fortes synergies à développer** entre ces domaines d'intervention dans le cadre des démarches de coopération décentralisée et une plus grande transversalité des projets et des services publics aux habitant-e-s, en meilleure adéquation avec le contexte local.

Eduquer à la citoyenneté

La thématique des déchets présente également un potentiel intéressant en termes **d'Éducation à l'Écologie et au Développement Durable (EEDD) en France**. Par la mise en place d'échanges entre habitant-e-s de collectivités partenaires, les démarches de coopération décentralisée peuvent permettre de s'adresser à des publics moins sensibles aux préoccupations environnementales pour leur faire prendre conscience que les enjeux liés à la réduction des déchets, au tri et à la valorisation se posent partout (même si les solutions pour y répondre peuvent varier suivant les pays et les territoires). C'est aujourd'hui un sujet qui impacte autant les économies du Nord que du Sud et qui peut être vecteur de lien à l'international.

Des nécessités à prendre en compte

Au Sud, l'importance d'une approche progressive et de l'accompagnement institutionnel

Le premier défi à relever pour assurer un service public des déchets au Sud est celui de **l'organisation de la collecte**, qui dépend très fortement des capacités institutionnelles et de gestion des collectivités : sensibilisation des habitant-e-s, définition des circuits et de la fréquence de la collecte, choix des lieux de stockage intermédiaire, concertation avec les habitant-e-s, achat d'équipements et emploi de collecteurs, recouvrement de la taxe ou de la redevance, etc. Les collectivités locales françaises peuvent apporter une contribution significative au renforcement de capacités de leurs homologues du Sud à travers des partenariats de coopération décentralisée. **Les actions** qui en découlent **peuvent démarrer avec peu d'investissements en comparaison des services d'eau potable** qui impliquent la construction de réseaux d'adduction et distribution. La diversité des situations locales et le besoin d'appropriation nécessite de **prendre le temps de définir des modes de gestions et d'organisation adaptés** sur la base de pratiques éprouvées. Il est essentiel de ne **pas dupliquer coûte que coûte les modèles en vigueur en France** du fait des différences fondamentales de contexte et de la nécessaire prise en main par les élu-e-s locaux. **Plus pertinentes sont les démarches progressives** qui commencent par la réalisation de pilotes à petite échelle (quartiers...) afin de valider des modèles adaptés que la collectivité du Sud peut ensuite déployer sur son territoire.

Mise en place d'un mécanisme « 1% Déchet » pour la coopération décentralisée (F3E - mars 2014)

Au vu de l'analyse des projets de coopération menés dans le secteur des déchets, il semble également important de développer ces approches avec un **objectif de renforcement de capacités institutionnelles et de gestion**, prévalant sur les aspects techniques. Enfin, s'inscrire dans la durée est une nécessité afin de laisser le temps à la collectivité du Sud de monter en compétence et d'acquérir peu à peu la capacité de définir et de mettre en œuvre des politiques de gestion des déchets sur son territoire en concertation avec ses habitant-e-s.

L'articulation entre réseaux de collecte et filières de traitement et valorisation

Même dans le cadre de démarches progressives, la mise en place d'un service de gestion des déchets requière des **moyens significatifs**, pour la collecte, mais aussi et surtout **pour le stockage, le traitement et, quand c'est possible, la valorisation et le recyclage**. Les étapes postérieures à la collecte et au tri nécessitent le **montage de filières à des échelles régionales ou nationales** pour drainer les flux, rentabiliser les installations et trouver des clients pour les produits. Une **articulation** semble donc clairement nécessaire entre l'organisation efficace de réseaux de collecte d'une part et le montage de filières de traitement et de valorisation d'autre part, les premiers fournissant les volumes nécessaires et les seconds permettant d'éviter les contaminations et impacts liés à l'accumulation des déchets.

La transparence pour l'utilisateur

Comme pour toute action de la collectivité, l'utilisation de fonds publics pour les actions de coopération implique **d'assurer la transparence sur les actions menées et l'évaluation des résultats atteints**. Dans le cas d'un mécanisme 1%, bien que les sommes soient modiques, cette transparence est essentielle à la confiance des usagers dans la gestion des services publics. Encore trop rarement mise en œuvre dans le cas des projets eau, elle est d'autant plus importante dans le secteur des déchets que le coût du service est souvent perçu comme élevé par les usagers, surtout dans le **climat actuel de tension fiscale**.

Des défis à relever

Le manque de liens entre services relations internationales et déchets

En l'état, il apparaît qu'il existe très peu de liens et de **collaborations entre services des relations internationales des collectivités et services de gestion des déchets**. De plus, la compétence déchet étant essentiellement intercommunale, elle implique une **articulation et une coordination avec les services des relations internationales d'autres niveaux administratifs** (région, département...) pour la mise en œuvre des actions. Il y a donc un enjeu à former les services et les élu-e-s engagés dans la gestion des déchets aux fondements et aux modes d'action de la coopération internationale, et vice-versa. Il s'agit aussi d'une opportunité de faire collaborer des équipes qui se connaissent peu et qui pourraient développer ensemble de nouveaux types d'approches.

Le nombre réduit d'acteurs « locomotives »

Si le lancement de la loi Oudin a bénéficié de l'engagement d'acteurs importants du secteur de l'eau (en particulier **les Agences de l'Eau**) qui étaient déjà fortement impliqués et mobilisés sur les enjeux de coopération, il n'existe **pas d'acteurs équivalents dans le secteur des déchets**. Ce sont essentiellement les grandes métropoles (Paris, Lyon, Lille, Nantes, Strasbourg, Marseille...) qui jouent ce rôle car elles ont la surface suffisante pour mener des projets d'envergure dans le domaine, d'autant qu'elles possèdent à la fois les compétences de coopération et de gestion des déchets et sont dotées de services dédiés. **L'enjeu est donc d'impliquer, au-delà des métropoles, les syndicats de collecte et de traitement des déchets pour créer un effet d'entraînement** suffisant en faveur de la coopération décentralisée dans le secteur des déchets.

Les changements en cours dans les services de gestion des déchets en France

L'état des lieux de la gestion des déchets en France montre également qu'il faut **tenir compte de la modification profonde en cours de l'économie des services de collecte et de traitement des déchets** : augmentation des charges du fait de la progression de la TGAP (taxe généralisée sur les activités polluantes) et du doublement de la TVA en 3 ans, incitation à la mise en place de financements innovants basés sur l'utilisation réelle du service par les usagers (taxe ou redevance incitative)... Malgré la bienveillance pour des projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets, le **sujet risque d'être relégué à l'arrière plan** au vu des priorités actuelles des services.

Les apports attendus d'un mécanisme 1%

Un effet de mobilisation, d'entraînement et de légitimation

De même que pour l'eau, le **premier apport attendu d'un mécanisme 1% dans le domaine des déchets** est, avant la dimension financière, **l'effet de mobilisation des collectivités locales** sur ce sujet très peu traité à l'international. En mettant en avant cette entrée thématique, le mécanisme pourrait, s'il est accompagné par une forte action de sensibilisation dans les régions, créer un effet d'incitation pour les collectivités qui ne sont pas encore engagées dans ce domaine. Il aurait également un **effet de légitimation** des actions déjà menées par des collectivités dans ce secteur du fait de son « inscription à l'agenda ». Il est vrai que rien n'empêche les collectivités locales françaises de mener dès aujourd'hui sur leur budget général des projets de coopération décentralisée en matière de déchets et qu'une action d'information en direction des élu-e-s et des services pourrait suffire à initier la dynamique. Cependant, l'expérience de la loi Oudin montre que la dimension sectorielle (l'eau, les déchets...) de la coopération décentralisée parle à un public plus large qui se mobilise plus facilement dans ce type d'approche que par la seule dimension territoriale.

Un financement récurrent permettant la montée en gamme des projets

En terme économique, le mécanisme 1% permettrait de **renforcer le financement des actions dans le domaine des déchets**. Là encore, les collectivités locales françaises peuvent déjà lancer ce type de projet sur leur budget général avec beaucoup moins d'obstacles juridiques que dans l'eau puisque les déchets sont financés en grande partie sur budget général. Néanmoins, la création d'un mécanisme 1% déchet apporterait une **source de financement récurrente** permettant de mettre en œuvre des actions sur le long terme. Elle permettrait non seulement de faire des **effets de levier financiers** pour l'investissement au Sud (y compris les perspectives de crédits carbone pour les projets de méthanisation des déchets dont la concrétisation est apparemment très difficile et embryonnaire), mais aussi de **financer sur la durée** des actions de renforcement des capacités institutionnelles des collectivités du Sud, permettant la montée en gamme des projets menés sur le terrain.

Les modalités de mise en œuvre

L'information préalable des élu-e-s et services

Comme évoqué précédemment, **l'information et la sensibilisation des élu-e-s et services est primordiale afin de permettre la prise de conscience des enjeux liés aux déchets**. Elle est aussi un moyen de réduire « l'effet d'aubaine » que pourrait créer un mécanisme 1% en permettant aux collectivités de définir elles-mêmes les actions qu'elles veulent porter avec leurs homologues du Sud, plutôt que de financer des projets définis et mis en œuvre par d'autres (ce qui réduit au passage les risques de démarchage systématisé). Il est vrai que certaines collectivités peuvent être trop petites pour mener des actions d'envergure et pérennes dans le domaine des déchets, mais la mutualisation doit rester un choix et ne signifie pas forcément qu'elles soient dépossédées de la définition des orientations des projets qu'elles contribuent à financer.

L'accompagnement des projets pour assurer la pertinence et la pérennité des démarches

A l'image de ce qui se fait dans le secteur de l'eau, les collectivités menant des actions de coopération décentralisée dans le domaine des déchets ont **besoin d'un appui pour assurer l'ancrage au Sud des projets** (d'autant plus nécessaire que les changements politiques parfois soudains le rendent souvent aléatoire) ainsi que **l'accompagnement technique et institutionnel des projets**, surtout si l'objectif est d'étendre le nombre d'actions menées. La création d'une nouvelle structure nécessitant d'importants investissements financiers n'étant pas jugé pertinent ni faisable, il est suggéré de s'appuyer au mieux sur l'expertise des acteurs existants pour créer un environnement favorable à la montée en puissance des projets de coopération décentralisée sur la gestion des déchets (voir partie suivante).

La nécessité d'une plate-forme d'échange, de suivi et d'évaluation

Le retour d'expérience sur la loi Oudin montre le **rôle** joué par le pS Eau pour **susciter les échanges entre collectivités engagées, informer, sensibiliser, capitaliser sur les actions, et aider à construire des réseaux de partenaires**. Le besoin est le même sur les déchets, d'autant plus qu'il y a encore peu de collectivités et d'associations engagées dans des projets comparé aux domaines de l'eau et de l'assainissement.

Comme dans l'eau, le besoin de suivi et d'évaluation est fondamental. Au vu des enjeux sur le terrain et du retour d'expérience sur les projets déjà menés, il apparaît que les **principaux axes à prendre en compte** et à investiguer sont, entre autres :

- La **création d'emploi local** et l'inclusion des travailleurs **informels**
- Les **conditions de travail** des collecteurs et travailleurs du secteur des déchets (rémunération, contractualisation, équipements de protection...)
- La **diminution des principaux impacts environnementaux et sanitaires** (émissions de gaz à effet de serre, contamination de l'eau, pollution des sols...)
- La **pérennité des projets** et la diminution de la dépendance

Enfin, le développement en cours **d'un réseau d'élus et d'acteurs de terrain au Sud** sur la question des déchets (projet mené par Gevalor et soutenu par un financement européen) constitue un **atout important qu'il serait nécessaire de consolider** afin de dynamiser les échanges internationaux sur le sujet et renforcer les actions de coopération des collectivités françaises dans le domaine.

Les acteurs potentiels

Les recherches réalisées dans le cadre de l'étude ont permis de relever une **attente forte de la part de certains syndicats Déchets** (ex : Smictom Lombric - 77, Smictom d'Alsace Centrale - 67, syndicats ayant les compétences collecte et traitement interrogés dans le cadre de l'étude) et une position plutôt favorable d'autres syndicats (ex : Syndicat du Bois de l'Aumône -63). Ces structures, reconnues pour leur expertise technique, en particulier sur la collecte, sont sollicitées directement par des pays du Sud ou par des acteurs qui souhaiteraient étendre un jumelage préexistant à la problématique déchets.

Aujourd'hui, seuls les collectivités territoriales et les établissements publics à fiscalité propres sont autorisés par le code général des collectivités territoriales à mener, dans le domaine des déchets et plus largement dans tout autre domaine relevant de leurs compétences, des actions de coopération décentralisée et plus largement de la coopération internationale.

Or, les syndicats de déchets (collecte et/ou traitement), acteurs essentiels de cette filière, concentrent une partie importante du savoir-faire technique. La loi Oudin est venue par exception autoriser les syndicats et les agences de l'eau à mener des actions de coopération internationale. De la même manière, **les syndicats de déchets pourraient utilement se voir autoriser à déployer leur savoir-faire au travers d'actions de coopération au même titre que les communes ou les communautés qui leur ont transféré cette compétence.**

Cette faculté serait facilitée sur le plan financier par l'existence de plusieurs niveaux de flux correspond à chaque acteur. Cette structure pyramidale permet d'envisager que chaque acteur puisse affecter de manière autonome une partie de son budget à la coopération.

La différence d'architecture et de structuration des acteurs entre l'eau et les déchets exige la mise en place d'un **mécanisme adapté au secteur des déchets** et permettant, en toute cohérence, de lever des fonds et de développer des projets de coopération.

Parmi les principaux acteurs à impliquer dans la mise en œuvre d'un dispositif 1% déchet, nous avons ainsi identifié les suivants :

- **La DAECT** (délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales) du Ministère des Affaires Etrangères qui joue un rôle central d'information, d'animation du dialogue, de mutualisation et de lien avec les ambassades et la diplomatie française.
- **AMORCE** qui anime depuis quatre ans un groupe de travail et d'échanges sur les projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets. Ce réseau, qui bénéficie d'une forte reconnaissance de la part des élu-e-s dans tout ce qui touche à la gestion des déchets possède un savoir-faire d'animation et de communication qu'il semble important de mobiliser pour développer les actions portées par les élu-e-s.
- **Cités Unies France** qui est un référent de longue date sur les questions de coopération décentralisée et peut apporter son savoir-faire pour la sensibilisation sur le thème des déchets, en particulier auprès des services de relations internationales des collectivités, et pour l'information sur le mécanisme 1% dans le cadre de son déploiement.
- **Les réseaux régionaux multi-acteurs de coopération décentralisée** qui peuvent faire bénéficier de leurs centres de ressources et jouer un rôle significatif d'accompagnement des démarches de coopération décentralisée engagées par les collectivités françaises dans le domaine des déchets.
- **Le réseau Ressources** récemment initié par GEVALOR et soutenu par un financement européen qui offre une opportunité unique de mettre en relation le réseau des acteurs français (collectivités locales, associations, acteurs économiques...) avec leurs homologues des pays du Sud pour dialoguer sur les retours d'expérience et les enjeux du service public des déchets.

LE CHOIX DE STRATEGIE : UN PRE-REQUIS POUR LA DEFINITION DU MECANISME

Sur la base des éléments précédents, il apparaît que deux stratégies assez différentes sont possibles pour la définition et le portage du mécanisme 1% déchet.

- **Une approche « dans la continuité »** qui s'inscrirait dans le droit fil de la loi Oudin et de l'amendement Pintat, et qui viserait simplement à prolonger le dispositif existant sur l'eau et l'énergie au secteur des déchets tout en créant les conditions de sa diffusion au sein des collectivités locales et de sa mise en œuvre au Sud pour diminuer les impacts et assurer un service public aux populations.
- **Le portage d'un débat de fond** sur les enjeux sociaux, sanitaires et environnementaux liés aux déchets pour permettre à la France de porter un message et un positionnement forts à l'international sur cette problématique quasi absente de l'agenda mondial. La création d'un mécanisme 1% dans les déchets pourrait être l'occasion de lancer ce débat dans les deux assemblées puis de le redescendre dans les régions afin de permettre la sensibilisation des élu-e-s, la réappropriation de la thématique et la définition d'une stratégie française sur la question des déchets qui puisse être portée dans les enceintes internationales.

Le choix entre ces deux alternatives paraît primordial avant de rentrer dans les aspects plus techniques du dispositif 1% dont les arbitrages dépendront nécessairement du cadre plus large dans lequel s'inscrit la mesure.

Modélisation du mécanisme « 1% Déchets »

LES OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LE PROJET D'AMENDEMENT

A la lumière des conclusions de l'analyse qui précède, les objectifs de l'introduction du 1% Déchets pour financer la coopération décentralisée sont les suivants :

1. **Sécuriser et légitimer** les actions de coopération décentralisée des collectivités dans le secteur des Déchets
2. **Créer un effet d'entraînement et mobiliser** les acteurs des déchets, notamment ceux qui n'ont pas la possibilité d'agir aujourd'hui (les syndicats)
3. **Renforcer la capacité de mobilisation financière** des collectivités locales pour permettre une montée en puissance des coopérations décentralisées dans le domaine des déchets ménagers et assurer un **financement récurrent**
4. Renforcer le lien entre service public local et solidarité internationale
5. **Mobiliser l'ingénierie technique** locale des services gestionnaires de la collecte et du traitement des déchets ménagers
6. Faire bénéficier de l'expérience des collectivités locales françaises en matière d'organisation de la collecte et du traitement, d'information/consultation de la population et de prévention des déchets ménagers.

PROPOSITION D'UN OUTIL EN CONTINUITÉ AVEC LES « 1% EAU » ET « 1% ENERGIE »

Synthèse des mécanismes retenus pour l'eau et l'énergie

Le mécanisme « 1% Déchets » s'inscrit de la continuité des mécanismes du « 1% Eau » et du « 1% Energie ». Le tableau suivant rappelle leurs contenus et modalités d'adoption.

| | « 1% Eau » | « 1% Energie » |
|----------------------|--|---|
| Contenu du texte | Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement. | L'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : 1° Après les mots : « distribution d'eau potable et d'assainissement », sont insérés les mots : « ou du service public de distribution d'électricité et de gaz » ; 2° Sont ajoutés les mots : « et de la distribution publique d'électricité et de gaz ». |
| Référence | Loi n°2005-095 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement du 27 janvier 2005 (dite Loi Oudin-Santini) | Loi n°2006-1537 relative au secteur de l'énergie du 7 décembre 2006 (art.49) |
| Codification | Article L1115-1-1 du CGCT | Article L1115-1-1 du CGCT |
| Modalités d'adoption | Amendement parlementaire porté par M. Santini, soutenu par le gouvernement | Amendement parlementaire porté par M. Pintat, soutenu par le gouvernement |

Pourquoi les 1ères tentatives d'introduction du « 1% Déchets » n'ont-elles pas abouti ?

La coopération décentralisée constitue avec la coopération transfrontalière l'une des formes de la coopération horizontale des collectivités territoriales apparue en France en même temps que se déployait le processus de décentralisation politique et administrative des années 1980. Cette compétence *rationae materiae* n'a pas toujours été explicite. En droit français, le régime des relations extérieures des collectivités territoriales a été longtemps scindé entre un régime propre à la « coopération décentralisée » et un régime de droit commun fondé sur une compétence externe implicite et « générale ».

Les apports de l'article L. 1115-1 du CGCT

Ce n'est que récemment que cette compétence générale a été explicitement reconnue et inscrite dans le code général des collectivités territoriales en son article L. 1115-1 du CGCT :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en oeuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ».

Cette disposition fonde une compétence générale de coopération au profit des collectivités territoriales françaises et ce, quel que soit le domaine de compétence concerné. **Ce texte général a pour vocation d'autoriser par principe les relations extérieures des collectivités territoriales.** Ce dernier n'a pas pour objectif de favoriser certains domaines particuliers de coopération ou de favoriser une source de financement privilégiée. A fortiori, il n'a pas pour objectif de développer un domaine de coopération précis afin de garantir toute l'ampleur du principe de libre administration des collectivités locales.

C'est donc théoriquement sur ce fondement que les acteurs de l'eau et des déchets doivent s'appuyer pour mener des actions de coopérations.

Pour autant, il s'est avéré particulièrement intéressant de développer par dérogation une autorisation d'affectation de 1% des budgets annexe de l'eau et de l'énergie à des projets de coopération. L'effet levier de ces mécanismes tant en terme de projets développés, que de financement exige, eu égard aux caractéristiques de la filière déchets, d'en étendre le fonctionnement.

Les amendements déposés par l'association Amorce sur le 1% Déchets

C'est d'ailleurs en ce sens que 3 amendements furent déjà relayés par l'association de collectivités AMORCE, dans les lois de finances 2011, 2012 et 2013.

Le rejet de ces premières tentatives d'élargissement du cadre du 1% aux déchets s'explique par des motifs de forme plus que de fond. Le défaut d'adoption de ces textes résulte de la pratique parlementaire liée à l'interprétation restreinte de l'article 40 de la Constitution au titre duquel

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

C'est en définitive plus le véhicule législatif dans lequel ces amendements avaient été proposés que l'objet même de ceux-ci qui entraîna leur rejet :

- Les amendements relatifs au 1% déchets ont été introduits dans des véhicules législatifs, les lois de finances, dans lesquels le contrôle de l'article 40 de la constitution est particulièrement soutenu.
- Ces amendements visaient à introduire un nouvel article au sein de la section du code général des collectivités territoriales relative aux ordures ménagères (L.2224-13 et s), provoquant ainsi une dispersion des dispositions relatives aux relations extérieures des collectivités territoriales situées aux articles L.1115-1 et s du CGCT.

Pour ces deux motifs de cohérence et de pertinence, un amendement, permettant d'introduire au sein du Code général des collectivités territoriales un mécanisme de financement des actions de coopération des collectivités territoriales, dit 1% déchets, doit être inséré dans un texte législatif approprié et introduit à la suite des dispositions relatives aux mécanismes des 1% préexistant en matière d'eau et d'énergie.

UN OUTIL BIEN INTEGRE DANS LE CADRE REGLEMENTAIRE DE LA COOPERATION DECENTRALISEE

Un cadre juridique harmonisé

Schématiquement, la source juridique du droit des collectivités territoriales à développer des actions extérieures peut résulter de la Constitution qui autorise explicitement l'action internationale horizontale (Allemagne, Belgique Espagne et plus généralement les Etats fédéraux, bien que certains Etats unitaires dotés de constitution plus récente aient également intégré ce mécanisme dans la constitution), à défaut, l'action internationale des collectivités territoriales relève du domaine de la loi.

En France, la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 définit les termes de la coopération décentralisée :
« Art 131 - Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. ».

Depuis 2005, la France connaît un cadre juridique clarifié de la coopération décentralisée. Une proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale a été votée à l'unanimité par le Sénat le 27 octobre 2005 et adoptée par l'Assemblée Nationale, le 25 janvier 2007. La nouvelle rédaction de l'article L. 1115-1 du Code Général des Collectivités territoriales (CGCT) reconnaît désormais une véritable compétence d'attribution aux collectivités territoriales en les autorisant à intervenir à l'étranger pour des actions de coopération ou d'aide au développement. Cette disposition prend en compte la diversité des partenaires potentiels des collectivités territoriales françaises. L'article précité substitue en effet à la notion de « collectivité territoriale étrangère » celle d'«autorité locale étrangère», notion plus large qui permet d'englober une plus grande diversité d'acteurs locaux, quel que soit leur statut juridique. Cette loi est ainsi en phase avec la conception européenne de la coopération décentralisée qui inclut les collectivités territoriales à proprement parler, mais également l'ensemble des « autorités territoriales ».

Par coopération décentralisée, le législateur français entend une véritable politique de la collectivité territoriale, donnant lieu à des contrats de coopération. Les dispositions conventionnelles sont dotées d'un contenu efficient et obligatoire.

Conformément aux dernières expressions de la jurisprudence administrative, ces conventions deviennent, au terme du nouvel article L .1115-1 CGCT, l'instrument de droit commun de l'action extérieure des collectivités territoriales françaises.

Elles doivent respecter plusieurs conditions cumulatives : une élaboration en concertation, la définition d'un programme d'action avec l'homologue étranger et une décision de l'assemblée délibérante de la collectivité, qui constituera la base du contrôle de légalité.

Le législateur français a, en outre, pris des mesures de précaution pour que les actions de coopération menées par les collectivités territoriales à l'étranger ne puissent pas être en contradiction avec la politique nationale : les conventions qu'elles souhaitent établir avec leurs partenaires doivent s'inscrire « dans la limite de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ». A ce titre, les services de l'Etat sont chargés de suivre cette décentralisation des initiatives publiques à l'international.

Cette refonte de l'article L. 1115-1 du CGCT a permis de sécuriser les actions extérieures des collectivités territoriales, dotées désormais d'une compétence d'attribution en matière d'action extérieure dont l'intérêt local est présumé par le législateur.

Un dispositif réglementaire adapté au contexte particulier de l'eau et de l'énergie

L'introduction des dispositions de l'article L.1115-1-1 du CGCT par la Loi Oudin et l'amendement Pintat ont permis d'introduire un dispositif réglementaire spécial et dérogatoire au cadre général des relations extérieures proposé par l'article susvisé.

Répondant à la singularité de ces deux filières l'article L.1115-1-1 du CGCT dispose : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz* ».

Ces deux textes ont introduit :

- un mécanisme de financement spécifiquement adapté à l'organisation et au fonctionnement des domaines de l'eau et de l'énergie. Pour les raisons précédemment évoquées, ces deux textes facilitent la mobilisation des fonds dans les secteurs spécifiques de l'eau et de l'énergie pour les affecter à des actions de coopération et plus largement aux relations extérieures des collectivités territoriales
- En outre ces deux mécanismes ont pris en compte la singularité des acteurs de ces filières en élargissant aux syndicats le droit de mener des actions de coopération au même titre que les communes et leurs communautés.

Un dispositif dérogatoire étendu aux acteurs de la filière déchets ?

La potentialité de l'extension du mécanisme eau aux acteurs des déchets paraît, pour les raisons sus-évoquées, avérée eu égard aux enjeux tant environnementaux que de santé publique. La diversité des acteurs, la technicité des filières et la potentialité des échanges de coopération sur ces questions appellent à un financement singulier permettant un engagement de tous les acteurs.

Cependant, le parallélisme entre les déchets, l'énergie et l'eau bien que tout à fait envisageable sur le fond doit être précisé dans la forme. Comme développé précédemment, la filière déchets répond à une particularité tenant à la fois à son financement et à ses acteurs.

Mise en place d'un mécanisme « 1% Déchet » pour la coopération décentralisée (F3E - mars 2014)

La transposition du mécanisme des 1% au domaine des déchets doit donc prendre en compte cette singularité. Le mécanisme des 1% transposé au secteur des déchets appelle des précisions qui ne peuvent se limiter à la simple énumération des domaines concernés par le mécanisme des 1% de l'article L. 1115-1-1 du CGCT

La simple adjonction des « déchets » à l'énumération des domaines concernés le mécanisme des 1% de l'article L. 1115-1-1 du CGCT occulterait :

- le mode de financement spécifique de la gestion des déchets en France
- l'architecture institutionnelle de la filière déchet et les flux financiers qui en résultent.

Si la potentialité du mécanisme 1% transposée aux déchets est avérée sur le fond, elle doit être précisée sur la forme par l'insertion d'un alinéa supplémentaire au sein de l'article L.1115-1-1 du CGCT.

Il s'agit donc d'établir ce que pourrait contenir cet alinéa.

LES ENJEUX DE REDACTION DE L'AMENDEMENT RELATIF AU 1% DECHETS

Retenir une assiette de calcul du 1% univoque

Dans le secteur de la gestion des déchets, selon que l'on parle de ressources, de TEOM ou REOM ou de charges budgétaires, les montants en jeu sont différents.

| | Problématique | Montants en jeu |
|--------------------------|--|---|
| 1% des ressources | <p>Ratio difficile à calculer – plusieurs résultats possibles selon les méthodes retenues</p> <p>A l'échelle d'une commune, d'un EPCI⁷ ou d'un syndicat mixte, les ressources sont composées principalement de :</p> <ul style="list-style-type: none">• la TEOM ou REOM prélevée auprès des contribuables ou usagers,• les recettes de vente de matériaux recyclés• les subventions versées par les éco-organismes pour la réalisation des collectes séparatives• un abondement du budget général si les recettes susmentionnées ne couvrent pas les charges. Inversement, si elles excèdent les charges, le budget général de la collectivité est alimenté par ces recettes. <p>La valeur de la participation (ou du prélèvement) du budget général peut être calculée de différentes manières par la collectivité, selon les règles de comptabilité analytique mises en œuvre. L'Ademe a développé une norme de comptabilité analytique (matrice d'expression des coûts selon la méthode Comptacoût), mais elle n'est pas utilisée par toutes les collectivités.</p> <p>Hétérogénéité de la nature des ressources selon le type d'EPCI et de syndicats mixtes</p> <p>Alors que les communes et EPCI à fiscalité propre sont financés principalement par les contributions des usagers, les syndicats ou syndicats mixtes ne perçoivent, dans la majorité des cas, que des versements de la part de leurs adhérents.</p> | Montant sensiblement équivalent aux charges du service Déchets (cf. ci-dessous) |

⁷ La notion d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comprend l'ensemble des communautés, les métropoles et les syndicats intercommunaux. Le panel d'acteurs intervenant en matière de services public de déchets comprend également les syndicats mixtes exclus de la définition générale des EPCI par le Code général des collectivités territoriales

| | Problématique | Montants en jeu |
|---|---|--|
| 1% du produit de la TEOM ou de la REOM | <p>Base de calcul indiscutable, mais pas toujours représentative de la réalité du coût du service</p> <p>Le montant de la TEOM ou de la REOM est bien connu et indiscutable. Toutefois, il ne permet pas nécessairement d'équilibrer les charges du service ; en effet, la TEOM peut être indifféremment supérieure, égale ou inférieure aux charges de gestion des déchets.</p> <p>Toutefois, depuis une dizaine d'années, la tendance est à la recherche de l'équilibre (les TEOM déficitaires ont tendance à l'être de moins en moins). Que la TEOM ou la REOM soient « classiques » ou « incitatives » (application des dispositions du Grenelle de l'Environnement), les constats sont les mêmes.</p> | <p>TEOM + REOM = 6 492 millions d'euros en 2011</p> <p>1% = 65 M€</p> <p>Source : DGCL</p> |
| 1% des charges | <p>Difficile à calculer – plusieurs résultats possibles selon les méthodes retenues</p> <p>Les charges directes (personnel ou marché de collecte, prestations de traitement) sont bien connues, mais les modalités de prise en compte des amortissements, des frais partagés entre services et frais de structure sont très disparates.</p> | <p>6 711 Millions d'€ en 2010</p> <p>1% = 67,11 M€</p> <p>Source : Ademe</p> |

L'analyse des retours d'expérience nous a montré que dans ce type de projet, les collectivités locales ne souhaitent prendre aucun risque juridique.

Nous préconisons que l'assiette de calcul du 1% Déchets ne puisse faire l'objet de différentes interprétations. C'est pourquoi, nous proposons d'écarter la notion de « 1% des charges ».

La notion de « 1% du produit de la TEOM ou de la REOM » répond à cet objectif.

La notion de « 1% des ressources », même si elle n'est pas idéale au regard de ce critère d'appréciation a le mérite d'être en parfaite continuité avec les dispositifs 1% eau et énergie.

Prendre en compte l'organisation intercommunale pour qualifier les porteurs du 1% Déchets

Comme détaillé dans le chapitre consacré à la gestion des déchets en France, plusieurs acteurs sont mobilisés autour de la compétence Déchets, chaque acteur finançant tout ou partie des recettes de l'entité à laquelle il a transféré tout ou partie de sa compétence. Or, la communauté de communes ou d'agglomération, le syndicat de collecte et le syndicat de traitement (le cas échéant) sont tous susceptibles de vouloir porter des opérations de coopération décentralisée et donc de vouloir mobiliser le 1%.

Ainsi, il existe un risque de double, voire de triple compte selon la nature de l'EPCI qui met en œuvre la démarche de coopération décentralisée. Le produit de la TEOM ou de la REOM pouvant transiter entre 1 à 3 acteurs différents, si chacun prélève 1% des recettes de TEOM/REOM ou de son budget de fonctionnement, l'utilisateur aura contribué in fine à hauteur de 2,5% de sa facture initiale.

Nous préconisons de retenir un dispositif qui permette à chaque acteur de la chaîne de compétence de porter le 1% déchets, mais qui plafonne explicitement le montant prélevé pour la coopération décentralisée à 1%.

Affirmer la notion de prélèvement volontaire : aucune obligation pour les collectivités

Dans le contexte économique national et du contexte économique propre au service Déchets (augmentation des charges, réglementation plus contraignante...), le caractère facultatif de la mesure du 1% Déchets est indispensable, comme c'est le cas pour les dispositifs 1% eau et énergie.

Montage proposé

Si le Ministère retient une approche « dans la continuité » qui s'inscrirait dans le droit fil de la loi Oudin et de l'amendement Pintat, et qui viserait simplement à prolonger le dispositif existant sur l'eau et l'énergie au secteur des déchets, le présent chapitre propose les différentes rédactions possibles pour un amendement.

PROPOSITION DE REDACTION POUR LE PROJET D'AMENDEMENT

Le tableau suivant résume les alternatives possibles :

| | Proposition de rédaction n°1 | Proposition de rédaction n°2 | Commentaires |
|--------------------------|--|---|---|
| Les porteurs de projet | « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de service de déchets ménagers et assimilés au sens de l'article L. 2224-13 du présent code, ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent... | | Tous les acteurs de la compétence Déchets sont nommés explicitement, y compris les syndicats mixtes qui disposent d'un savoir-faire technique (et couvrent 30% de la population) |
| L'assiette du 1% déchets | ...dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services... | ...dans la limite de 1% du produit de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères... | La limite « plafond » du 1% est réaffirmée. 2 alternatives, discutées dans le tableau page suivante : - 1% des ressources - 1% du produit de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères |
| Les actions financées | ...mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets. » | | |

Le tableau suivant résume les avantages et inconvénients des 2 scénarios.

| Scénarios | Avantages | Inconvénients |
|---|---|---|
| Proposition de rédaction n°1 : « 1% des ressources » | Parallélisme et harmonisation avec les mécanismes eau/énergie | Base de calcul imprécise Hétérogénéité de la nature des ressources selon le type d'EPCI ou de syndicat mixte Risque juridique induit par l'imprécision de la base de calcul et nécessité de compléter le dispositif par un décret précisant la base de calcul du 1% |

| | | |
|--|--|---|
| Proposition de rédaction n°2 : « 1% du produit de la taxe ou de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères » | <p>Prise en compte de la singularité de la filière déchets tant en terme de financement que d'acteurs</p> <p>Base de calcul indiscutable, mais pas toujours représentative de la réalité du coût du service</p> <p>La TEOM ou la REOM constituent l'assiette la plus lisible (et la plus visible) pour les usagers et les collectivités.</p> | <p>Risque « potentiel » que plus de 1% de la TEOM/REOM soit levé pour des actions de coopération si l'ensemble des acteurs décide de faire usage conjointement du mécanisme</p> <p>Toutefois, le fait de juxtaposer les notions de « syndicat de traitement » (structure qui n'est jamais financée par la TEOM ou la REOM) et le « 1% du produit de la TEOM ou de la REOM » permet de sous-entendre que ce 1% ne correspond pas à la recette de la collectivité mais bien à un montant plafond qui s'applique à toutes les structures de manière cumulée.</p> |
|--|--|---|

LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU « 1% »

Comme discuté dans la partie précédente, les principales recommandations pour la mise en œuvre d'un mécanisme 1% Déchets sont :

- L'information et la sensibilisation préalable des élu-e-s et services afin de permettre la prise de conscience des enjeux liés aux déchets
- La mobilisation des acteurs existants (réseaux régionaux multi-acteurs de coopération décentralisée, associations spécialisées dans l'appui à la gestion des déchets, régions ou grandes métropoles, etc.) pour assurer l'ancrage au Sud des projets (d'autant plus nécessaire que les changements politiques parfois soudains le rendent souvent aléatoire) ainsi que l'accompagnement technique et institutionnel des projets
- La mobilisation des syndicats de collecte et de gestion des déchets pour initier ou participer au montage de projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets
- La constitution d'une plate-forme d'échange, de suivi et d'évaluation s'appuyant sur les réseaux d'acteurs existant et ayant acquis une légitimité et un savoir-faire sur l'animation sur la thématique de la coopération décentralisée dans le secteur des déchets (au niveau national comme en région).
- Le renforcement de la plate-forme « Ressources » d'acteurs du Sud dédiés aux enjeux de gestion des déchets et sa mise en relation avec son homologue en France (voir point précédent).
- Le début d'une réflexion sur les axes de travail des projets menés dans le domaine des déchets, en particulier : l'emploi local, la place des informels, les conditions de travail, la diminution des impacts sanitaires et environnementaux, la pérennité des projets, etc.

Annexes

ACTEURS DE L'ETUDE

Le commanditaire

Ministère du Développement

F3E

Les rédacteurs

BASIC, Citéxia, Elsa Manghi, Cabinet Landot et Associés

Les entités interrogées

44 entretiens ont été réalisés dans le cadre de cette étude dont la liste est fournie ci-dessous :

| Organismes | Personne Interrogées | Fonction |
|---|----------------------------|---|
| Ministères – opérateurs | | |
| MAE - Cabinet Développement | Elise Beretz | Conseillère technique |
| | Anne-Sophie Cerisola | Conseillère technique |
| MAE-DGM – DAECT - Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales | Jean-Michel Despax | Délégué |
| | Martine Zejgman, | Adjointe |
| AFD – Agence française de développement | Robert de la Rochefoucauld | Relations avec les collectivités territoriales et les acteurs de la coopération décentralisée |
| MEDDE- Direction des échanges internationaux | Bernard Videau | Adjoint au sous-directeur des échanges internationaux |
| MEDDE - Direction Générale de la Prévention des Risques (DGPR) | Baptiste Legay | Chef du département politique de gestion des déchets (DPGD) |
| | Christine Cros | Chef du bureau de la planification et de la gestion des déchets |
| | Mael Andrieu | Chargée de mission sur la stratégie et les données |

| | | |
|---|---------------------------------------|---|
| ADEME | Daniel Béguin Pierre Galio | Directeur Consommation Durable et Déchets Planification et observation déchets |
| Parlementaires | | |
| Parlementaire | Jean Besson | Sénateur Drôme |
| Parlementaire | Ronan Dantec | Sénateur Loire-Atlantique |
| Parlementaire | Jean-Claude Peyronnet | Sénateur Haute-Vienne |
| Parlementaire | Jean-Marie Tétard | Député Yvelines |
| Parlementaire | Jacques Oudin | Sénateur de Vendée |
| Parlementaire | André Laignel | Sénateur du Finistère |
| Associations de collectivités spécialisées | | |
| PS-Eau Programme Solidarité Eau | Pierre-Marie Grondin Céline NOBLOT | Directeur Général Responsable du pôle promotion |
| AMORCE Association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour une gestion locale des déchets et de l'énergie | Nicolas Garnier | Délégué Général |
| Associations faïtières d'élus locaux | | |
| CUF - Cités Unies France | Bertrand Gallet Nicolas Wit | Directeur Directeur adjoint |
| Association des maires de France | Carole Esclapez | Conseillère |
| FNCCR | Régis Taisne | Adjoint au chef du département eau et assainissement |
| CGLU | Maxime Ramon | Chargé de mission - CGLU Europe & Coopération Internationale |

| | | |
|---|--|--|
| Partenariat Français pour l'Eau | Philippe Guettier | Directeur général |
| Collectivités locales | | |
| Paris | Yann Bhogal Brigitte Durand | Chargé de mission - Solidarité Eau et Assainissement DGRI Pôle scientifique et technique – Solidarité Internationale Section de la Politique des Eaux |
| Grand Lyon | Philippe Di Loreto Louis Edouard Pouget | Responsable du pôle coopération décentralisée Responsable de service |
| RESACOOOP (Réseau régional de Rhône-Alpes sur la coopération décentralisée) | Rose-Marie Di Donato | Directrice |
| IRCOD | Denis Schultz | Directeur |
| Ville de Suresnes | Jean-Louis Testud Philippe François Valérie Gaude Da Silva | Adjoint au maire Conseiller technique Chargée de mission |
| Nantes Métropole | Heloise Even | Direction Déchets - Responsable Mission Animation Développement Prévention |
| Conseil Régional Picardie | Frédéric Marquet | Chargé de mission coopération décentralisée |
| Plaine Commune | Flore Letournelle | Direction de la Propreté et du Cadre de Vie- Responsable Pôle Prévention et Tri des Déchets |
| Communauté d'agglomération de Bourg en Bresse | Laurence Croppi | Directrice Environnement et développement durable |
| Ville de Quetigny (Cote d'Or) | Jean-Claude Germon | Président du comité de Jumelage |
| Ivry-sur-Seine | Anne-Laure Barres | Responsable du secteur relations internationales |
| Syndicats Mixtes | | |
| SAEML Energie Rhône Vallée | Jean-Yves Rossignol | Directeur |

| | | |
|---|--------------------------------------|--|
| SMITOM du Centre Ouest Seine et Marnais | Patrick Scheurer | Directeur |
| SMICTOM Alsace Centrale | Jean-Luc Patris Jean-Pierre Piela | Directeur Président |
| SITOM 93 | Laurent Desnoyers | Directeur |
| Autres acteurs de la gestion des déchets et de la coopération décentralisée | | |
| CIEDEL | Christophe Mestre | Enseignement, accompagnement, études |
| GEVALOR | Jocelyne Delarue | Directrice |
| CEFREPADE - INSA de Lyon | Pascale Naquin | Directrice |
| Electriciens Sans Frontières | Hervé Gouyet | Président |
| GERES (Amendement Pintat) | Alain Guinebaut | Délégué Général |
| IED (Innovation Energie Développement) | Yan Laroye | Directeur |
| Acteurs Critiques | | |
| S eau S | Gérard Borvon | |
| Représentants du secteur industriel ou des opérateurs | | |
| FNADE | Michel Valache Dominique BURGESS | Président Chargé de missions techniques |
| Veolia Propreté France | Michel Valache Muriel Olivier | Directeur Général Adjoint Directrice communication /relations institutionnelles |
| Suez | Direction relation institutionnelles | |

GLOSSAIRE

| | |
|------|--|
| TEOM | Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (impôt basé sur le foncier bâti). Il s'agit de l'un des modes de financement possible du service public de gestion des déchets ménagers. |
| REOM | Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (redevance calculée en fonction du service rendu). Il s'agit de l'un des modes de financement possible du service public de gestion des déchets ménagers. |

BIBLIOGRAPHIE

ADEME, Les coûts cachés des déchets, Ademe & Vous, juillet-août 2013

AMORCE, Coopération décentralisée et gestion des déchets, Guide à l'attention des collectivités françaises, avril 2013

AMORCE – ADEME, Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets, avril 2010

AMORCE, Compte-rendu de la journée d'échange sur la coopération décentralisée, octobre 2013

AMORCE, Compte-rendu de la journée d'échange sur la coopération décentralisée, novembre 2012

AMORCE, Compte-rendu de la journée d'échange sur la coopération décentralisée, septembre 2011

AMORCE, Compte-rendu de la journée d'échange sur la coopération décentralisée, décembre 2010

Agence Environnementale Européenne, Les transports internationaux de déchets et l'environnement, 2013

Assemblée nationale, Rapport de M. Hunault, la coopération décentralisée et le processus d'élargissement de l'Union européenne, la Documentation française, Paris, novembre 2003

Gérard Borvon, Loi Oudin-Santini : les articles de S-eau-S, <http://seaus.free.fr/spip.php?article711>

Philippe Chalmin et Catherine Gaillochet, Du rare à l'infini - Panorama mondial des déchets 2009, Edition Economics, 2011

Cités Unies France – Association des Maires de France, Pourquoi mettre en place le 1% déchet dans le cadre de la solidarité internationale, 2013

Cités Unies France, L'énergie dans la loi Oudin-Santini : Un nouveau champ pour la coopération décentralisée, Forum pour la Coopération Internationale des Collectivités, juillet 2011

Conseil d'Etat, Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales : étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, La documentation française, Paris 2006

Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, Note sur la l'extension de la loi Oudin au secteur des déchets, mai 2013

Electriciens Sans Frontières, Loi Oudin-Santini amendée Pintat : le « 1 % Energies », 2012

Electriciens Sans Frontières, Le soutien des syndicats d'électrification pour l'accès à l'énergie dans le monde, 2012

Mise en place d'un mécanisme « 1% Déchet » pour la coopération décentralisée (F3E - mars 2014)

Eloi de Fautereau, les actions de coopération décentralisée dans les domaines de l'eau et l'assainissement : premiers effets de la loi Oudin, ENGREF – Lyonnaise des Eaux, février 2007

Norvène Galliot, Action internationale des collectivités dans le domaine de l'eau : Les conséquences de la loi Oudin, Agence Coop'Dec Conseil (ACDC), juillet 2006

GRET, Recyclage des déchets et développement durable, Coopérer Autrement, Gret/Direction scientifique, octobre 2011

INERIS, Évaluation de l'impact sanitaire et environnemental des filières de traitement des déchets ménagers et assimilés : état de l'art et améliorations possibles, Rapport d'Etude, Novembre 2011

André Laignel, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, janvier 2013

Pierre Laye, la coopération décentralisée des collectivités territoriales, Voiron, Edition territorial, 2011

Mairie de Jacmel, Collecter et traiter les déchets à Jacmel : Du nettoyage du centre ville à une filière de ramassage, de transport et de traitement, 2012

Jean-Claude Peyronnet, Rapport d'information sur la coopération décentralisée, novembre 2012

Programme Solidarité Eau, La coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement : bilan 2012, juin 2013

Programme Solidarité Eau, La coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement : bilan 2010, octobre 2011

Programme Solidarité Eau, Bilan et caractérisation de la coopération décentralisée dans le secteur Eau et Assainissement, avril 2010

Programme Solidarité Eau, compte-rendu de la journée d'information sur la loi Oudin, mars 2006

Proparco, Les déchets : quels enjeux pour les pays en développement ?, Secteur Privé & Développement, octobre 2012

L. Rodic, A. Scheinberg & D. C. Wilson, Comparing Solid Waste Management in the World's Cities, 2010

Marie-José Tulard, la coopération décentralisée, LGDJ, 2006

UFC Que Choisir, Analyse de la gestion des ordures ménagères par les collectivités, octobre 2011

UN Habitat, Collection of Municipal Solid Waste in Developing Countries, Gutenberg Press, Malta, 2010

UN Habitat, State of the World Cities 2012/2013 – Prosperity of Cities, Routledge, 2013

UNEP, Municipal solid waste: Is it garbage or gold? 2013

Fondation Veolia, Rapport d'activité, 2012

Jaques Véron, La moitié de la population mondiale vit en ville, Population & Société n° 435, juin 2007

World Bank, What a waste - A Global Review of Solid Waste Management, Urban Development Series, 2012

ELEMENTS DE JURISPRUDENCE

CAA Marseille, 6^{ème} chambre, 25 mars 2013, *Société de distribution d'eau intercommunale*, req. n° n°10MA000243, inédit :

« 30. Considérant qu'aux termes de l'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités publiques : " Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz " ;

31. Considérant qu'aux termes de l'article 66 du contrat : " Le délégataire s'engage à promouvoir aux côtés de la Collectivité, des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau potable. / Pour ce faire, le Délégataire verse, en complément de la part " Collectivité " et selon les mêmes modalités, 1% des recettes de la part Délégataire perçues auprès des usagers au cours de l'exercice. / Ce versement permet à la Collectivité de constituer un fonds qu'elle abonde dans la limite de 1% de ses propres recettes " ;

32. Considérant que si, en principe les tarifs des services publics à caractère industriel et commercial, qui servent de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service rendu aux usagers, l'article L. 1115-1-1 permet au délégataire de verser, en complément de la part " Collectivité ", 1% des recettes de la part délégataire perçues auprès des usagers au cours de l'exercice ; que, par lui-même, l'article 66 du contrat, qui a pour objet d'affecter 1% des redevances au fonds géré par la collectivité, ne méconnaît pas les dispositions précitées de l'article L. 1115-1-1 du code général des collectivités publiques et n'autorise pas un prélèvement qui excéderait les limites prévues par les dispositions précitées ; »