



MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME « 1 % DÉCHETS » POUR LE FINANCEMENT INNOVANT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Synthèse de l'étude d'impact préalable au projet de loi parlementaire

RAPPORT D'ORIENTATION



Le rapport complet et ses annexes sont disponibles en ligne sur le site France Diplomatie

www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/rapports/

Ce document est la synthèse d'un rapport final établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME « 1% DÉCHETS » POUR LE FINANCEMENT INNOVANT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Synthèse de l'étude d'impact préalable au projet de loi parlementaire

Évaluation réalisée par :

BASIC

 **LANDOT & ASSOCIÉS**
Partenaire juridique des collectivités publiques
Avocats à la Cour


citéxia
Donnez du sens à vos tarifs

Elsa Manghi
Partenaire associée

Elsa Manghi
Partenaire associée
emanghi@madem.com | 01 52 08 21 46 18

Table des matières

Introduction	5
Chapitre 1 Les enjeux globaux associés à la gestion des déchets	6
1.1 Des défis inédits à l'échelle internationale	6
1.2 Impacts environnementaux, sanitaires et sociaux	9
1.3 État des lieux des besoins	12
Chapitre 2 Retour d'expérience sur les 1 % eau et énergie	14
2.1 La coopération décentralisée et les services publics locaux	14
2.2 Bilan du 1 % eau et du 1 % énergie	14
Chapitre 3 Quelle mise en œuvre dans le secteur des déchets ?	19
3.1 Retour d'expérience sur les projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets et comparaison avec l'eau et l'énergie	19
3.2 Contexte de la gestion des déchets en France	26
3.3 Les perspectives d'un mécanisme 1 % dans le secteur des déchets	29
3.4 Le choix de stratégie : un prérequis pour la définition du mécanisme	32
Chapitre 4 Modélisation du mécanisme 1 % déchets	33
4.1 Les objectifs poursuivis par le projet d'amendement	33
4.2 Retour sur les tentatives précédentes	33
4.3 Un outil bien intégré dans le cadre réglementaire de la coopération décentralisée	34
4.4 Les enjeux de rédaction de l'amendement relatif au 1 % déchets	35
4.5 Proposition de rédaction pour le projet d'amendement	36
4.6 Les modalités de mise en œuvre du 1 %	37
Sigles et abréviations	38

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, 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, la gestion des déchets reste pourtant largement absente de l'agenda international.

Dans le contexte légal français, la loi Oudin-Santini – communément appelée loi « 1 % eau » – a permis :

- de sécuriser 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 ;
- aux agences de l'eau et aux syndicats des eaux de mener ce type d'actions.

Le Gouvernement souhaite explorer la faisabilité pour les structures publiques locales chargées de la 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 codéveloppement dans les domaines de la salubrité ou de la gestion des déchets des ménages.

Soutenue de longue date par nombre d'élus locaux, et mise en avant dans le rapport Laignel¹, cette proposition a été reprise par le ministre des Affaires étrangères et de Développement international, Laurent Fabius, dans son discours à la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) 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 % déchets risquait d'aggraver la charge publique et invoquant le principe d'irrecevabilité financière de ces amendements d'origine parlementaire.

Dans ce contexte, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI), en coordination avec le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, a commandité une étude d'impact visant à analyser l'intérêt et la faisabilité d'un tel dispositif, ainsi que les différents moyens et voies 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 étrangères, 23 janvier 2013.

Chapitre 1

LES ENJEUX GLOBAUX ASSOCIÉS À LA GESTION DES DÉCHETS

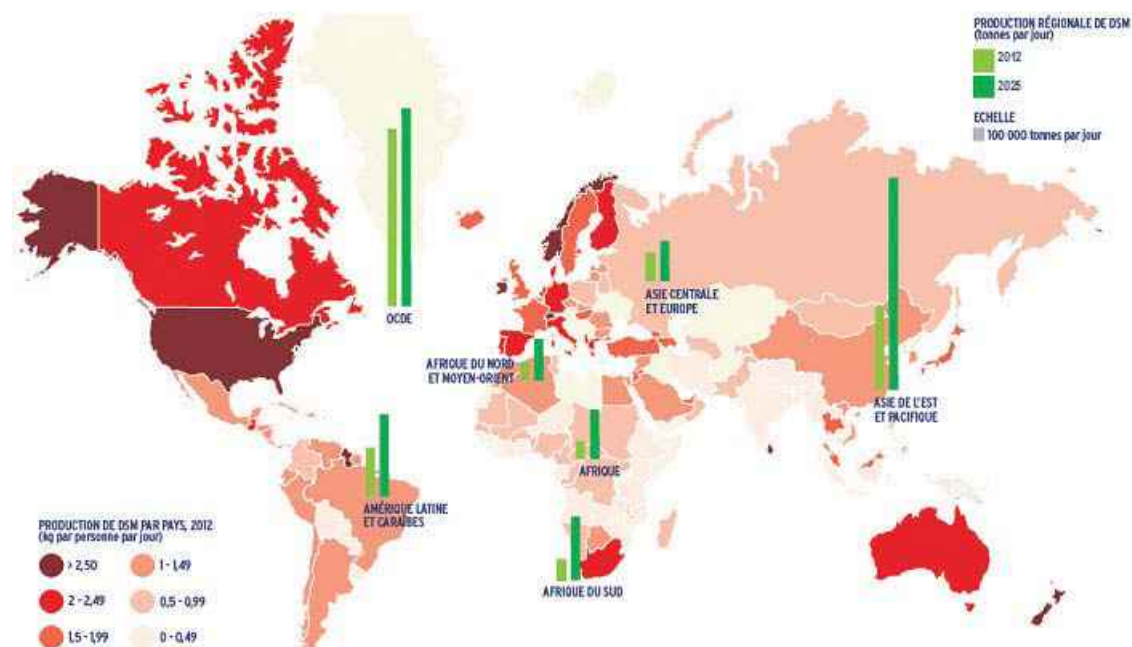
1.1 Des défis inédits à l'échelle internationale

D'après les Nations unies, la planète compte **3,3 milliards de citoyens** et devrait en compter 5 milliards en 2030, soit 60 % de la population mondiale. Le poids démographique des plus grandes agglomérations a plus que triplé depuis trente ans (ONU-Habitat, *State of the World Cities*, 2013).

Les défis posés par cette évolution sont **multiples** : raréfaction des ressources en eau, 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 est pourtant l'un des moins reconnus par la communauté internationale.

Production mondiale de déchets solides municipaux 2012-2025



Sources : *The Economist*, Banque mondiale, 2012.

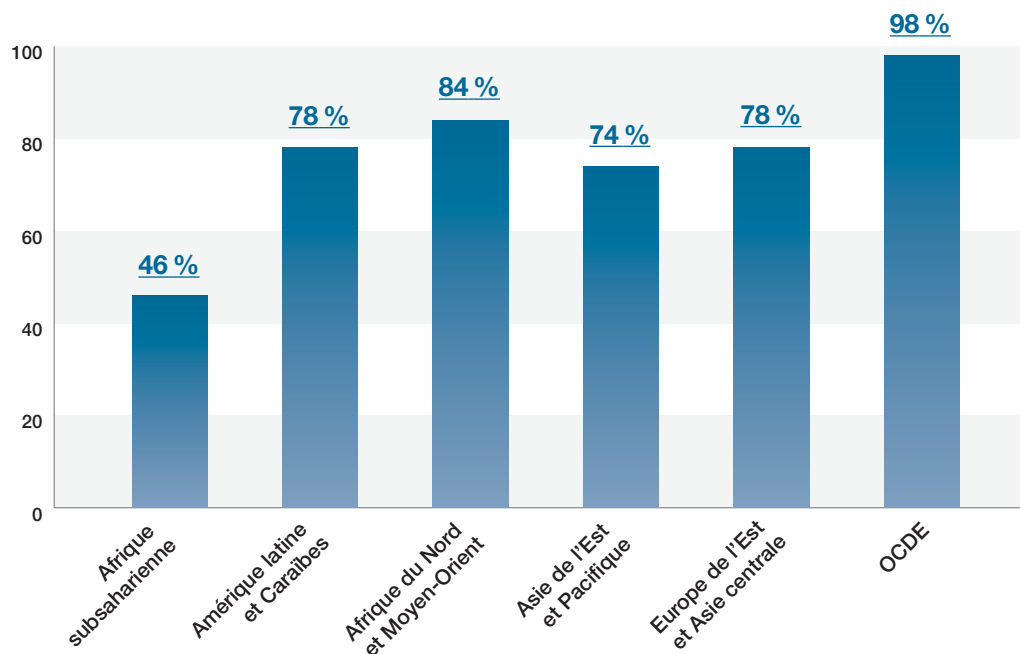
1.1.1 Un phénomène de grande ampleur amené à se démultiplier en Afrique et en Asie de l'Est

Les **déchets solides municipaux** (déchets produits par les ménages, les bureaux et les activités commerciales) représentent **la moitié de la production mondiale de déchets**. Leur gestion représente un défi dans la plupart des pays du monde. Les projections à l'horizon 2025 réalisées par la Banque mondiale

(cf. carte page 6) montrent que la croissance attendue des quantités de déchets ménagers concerne en premier lieu l'Afrique, suivie de l'Asie de l'Est et, dans une moindre mesure, de l'Amérique latine.

Cette évolution est d'autant plus problématique que le taux de collecte est plus faible dans les régions à 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.

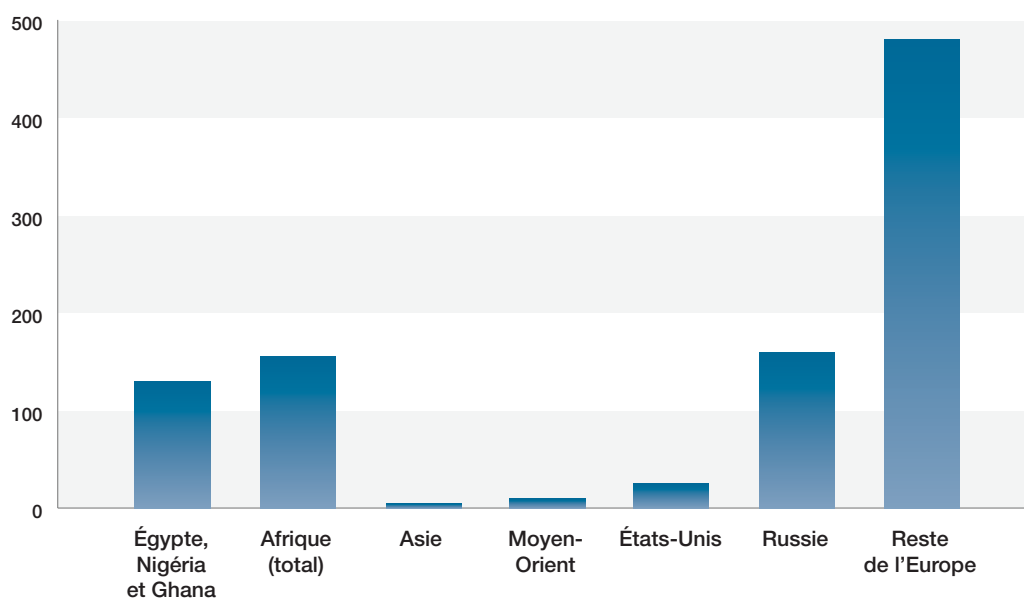
1.1.2 Un enjeu local, mais aussi d'échanges internationaux

Des quantités croissantes de déchets sont transportées des pays développés vers les pays dans lesquels les normes environnementales sont moins strictes. Malgré des tentatives de régulation comme la **Convention de Bâle** de 1992, des déchets

dangereux continuent d'être exportés vers des pays non membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), souvent comme matériel d'occasion. **L'UE a ainsi exporté en 2005 plus de 15 000 tonnes de téléviseurs vers les pays africains** (cf. ci-dessous).

Exportations de téléviseurs couleur par l'Union européenne en 2005

(en centaines de tonnes)



Source : Agence européenne pour l'environnement, 2009.

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.

1.2 Impacts environnementaux, sanitaires et sociaux

1.2.1 Des enjeux majeurs pour le développement durable

1.2.1.1 Une contribution significative au changement climatique

Les déchets sont à l'origine de près de 5 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (Hoorweg, D., Bhada-Tata, P., 2012); pourcentage qui s'élève à 12 % pour le méthane² (Agence américaine de protection de l'environnement – EPA –, 2006). Ces émissions sont principalement issues des décharges municipales (50 % du total selon le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – GIEC –, 2007) et varient selon les pays, les conditions climatiques, etc.

Il existe cependant un fort potentiel de réduction de ces émissions : dans l'UE, elles sont passées de 69 à 32 millions de tonnes équivalent CO₂ annuelles entre 1990 et 2007 (International Solid Waste Association – ISWA –, 2009).

1.2.1.2 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, en particulier dans les zones d'habitation à faible revenu (ONU-Habitat, 2010).

En l'absence d'un service régulier de collecte, les déchets sont déversés dans des espaces ouverts, souvent investis par des ramasseurs informels qui **dispersent les déchets ou les brûlent, libérant des polluants qui s'accumulent dans la chaîne alimentaire**. Ils font également office de lieux de reproduction pour de nombreux ravageurs et vecteurs de maladies.

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).

Les déchets non collectés s'accumulent également dans les égouts ouverts et les canalisations, créant des risques d'inondation et des zones d'eau stagnante favorables à la recrudescence du paludisme et de la dengue.

Quant aux **déchets électroniques importés, ils sont souvent démantelés en l'absence de mesures de protection et de lutte contre la pollution**. Souvent incinérés à l'air libre, les composants qui contiennent différentes substances toxiques exposent les ramasseurs et les populations riveraines à de forts risques de cancer, et contaminent plus largement la nourriture, le sol et les eaux de surface.

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.

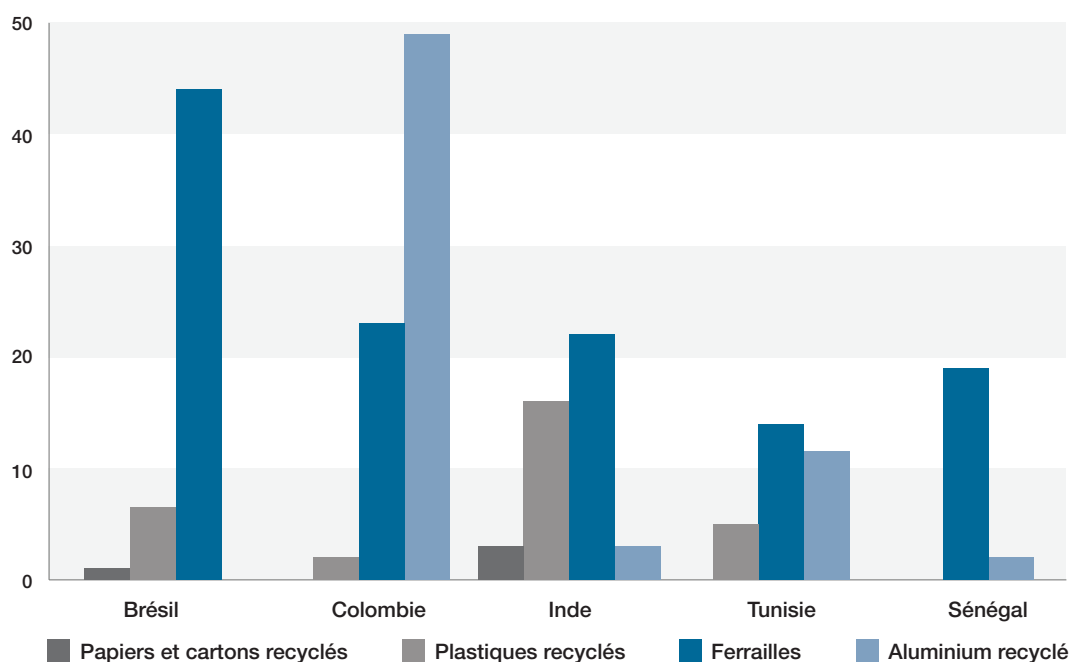
1.2.1.3 Une ressource potentielle

Mais les déchets solides ménagers représentent aussi une **ressource potentielle importante**. 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 la pression sur les matières premières et la consommation d'énergie. À titre d'illustration, ci-dessous quelques statistiques d'exportation de matières recyclées par les pays du Sud.

1.2.1.4 Un fort enjeu social

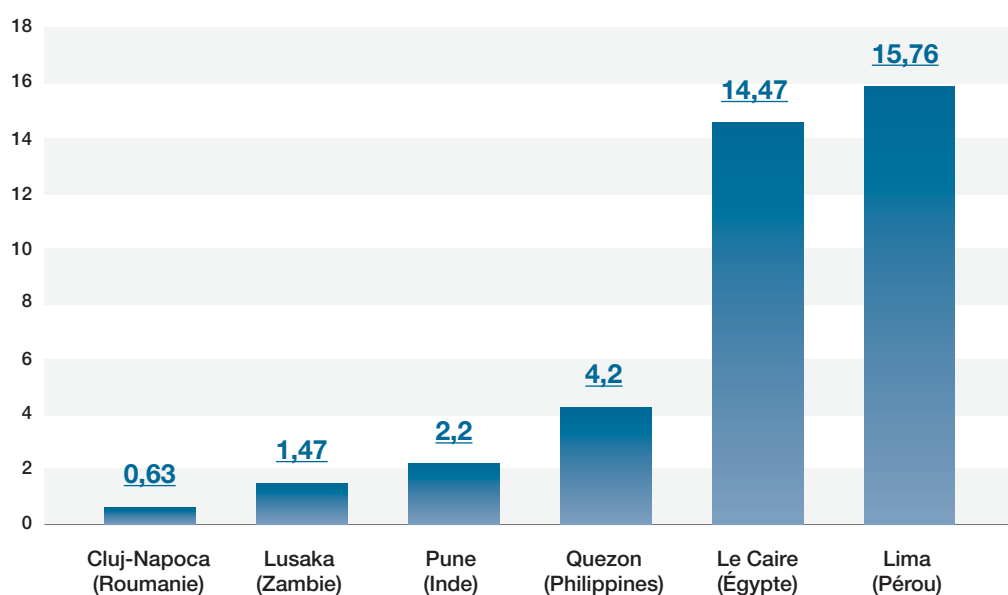
On estime que **le secteur informel du recyclage fait vivre près de 15 millions de personnes dans les pays en développement** et gère entre 15 % et 20 % des déchets (Dr S. K. Gupta, 2012). À titre d'exemple, les secteurs informels du recyclage de six métropoles de pays du Sud et d'Europe de l'Est font économiser 130 millions d'euros par an et emploient plus de 73 000 travailleurs sans aucune aide publique (CWG-GIZ, 2011), (voir graphique page suivante).

Exportations de matières secondaires, 2007 (en millions de dollars)



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

Coûts de collecte et d'élimination des déchets municipaux économisés par les récupérateurs informels (contribution annuelle moyenne en millions d'euros)



Source : CWG-GIZ, 2010.

1.2.2 Mais des enjeux peu inscrits à l'agenda international

La thématique des déchets est souvent perçue comme moins prioritaire que l'eau, l'alimentation, l'énergie ou l'éducation. Elle est associée à un problème de consommation alors que les principaux enjeux de développement sont avant tout des problèmes de pénurie. Pourtant, l'accès à l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et l'accès à l'énergie sont étroitement reliés.

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, aucune organisation internationale n'en est chargée et le sujet n'est évoqué que de manière annexe dans les agendas internationaux comme les Objectifs du développement durable post-2015 de l'ONU.

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

1.3 État des lieux des besoins

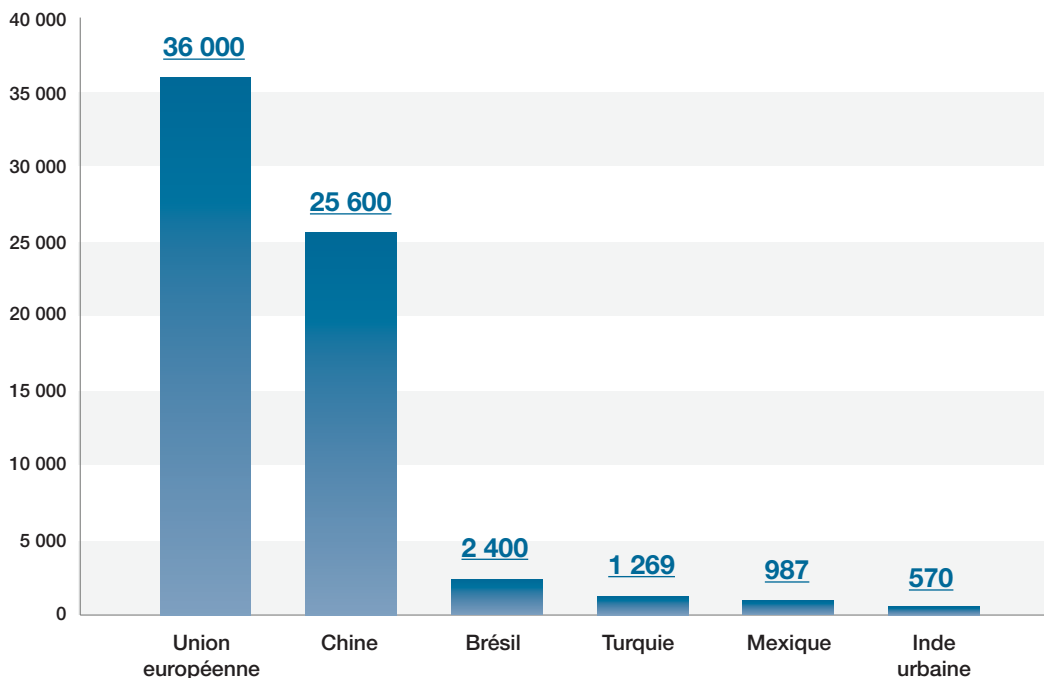
1.3.1 Un secteur principalement développé dans les pays de l'OCDE et la Chine

La gestion des déchets ménagers représente un secteur économique important, 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 marchés restent faibles dans la plupart des pays du Sud en comparaison avec l'Union européenne, à l'exception de la Chine et des grandes métropoles des pays émergents (voir ci-dessous).

1.3.2 Des moyens très réduits dans les collectivités locales au Sud

Les budgets municipaux de gestion des déchets demeurent extrêmement faibles dans la plupart des villes des pays en développement. Le tableau ci-dessous donne quelques ordres de grandeur (à titre de comparaison, le budget annuel moyen en France est de 99 euros par habitant, soit 300 dollars par foyer), (voir tableau page suivante).

Estimation du marché des déchets municipaux, 2009 (en millions d'euros)



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

Au problème financier s'ajoutent 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 de traitement des déchets y sont largement insuffisantes.

1.3.3 Un besoin critique d'investissement dans les pays en développement

L'enjeu d'investissement dans la collecte et le traitement des déchets est pourtant 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.** Et les besoins de financement pourraient dépasser les 150 milliards de dollars annuels d'ici à 2025 (Hoornweg, D., Bhada-Tata, P., 2012).

Budget municipal annuel de gestion des déchets, 2010

Ville	Pays	Population (habitants)	Budget total de gestion des déchets (en dollars)	Budget de gestion des déchets par foyer (en 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

Source : ONU-Habitat, 2010.

Chapitre 2

RETOUR D'EXPÉRIENCE SUR LES 1 % EAU ET ÉNERGIE

2.1 La coopération décentralisée et les services publics locaux

La coopération décentralisée s'est engagée dans des démarches de solidarité internationale avec les pays en développement depuis les années 1970. Les actions menées visent à établir des relations durables entre collectivités, dans une perspective d'intérêt mutuel, et à renforcer l'institution publique partenaire sur le long terme.

En 2013, l'atlas publié par le ministère des Affaires étrangères recensait près de 5000 collectivités territoriales françaises engagées dans 13000 projets avec environ 10000 collectivités partenaires dans 147 pays.

Depuis plus de quinze ans, certaines collectivités françaises agissent avec les collectivités du Sud sur le renforcement des services publics locaux. Elles apportent ainsi un appui institutionnel aux nouvelles collectivités territoriales des pays du Sud pour qu'elles montent en compétences et en légitimité.

2.2 Bilan du 1 % eau et du 1 % énergie

2.2.1 Objectifs des dispositifs

Adoptée en 2005, la loi Oudin-Santini – communément appelée loi « 1 % eau » – a élargi le principe selon lequel l'argent prélevé pour les services publics ne peut être utilisé pour un autre usage, et permis :

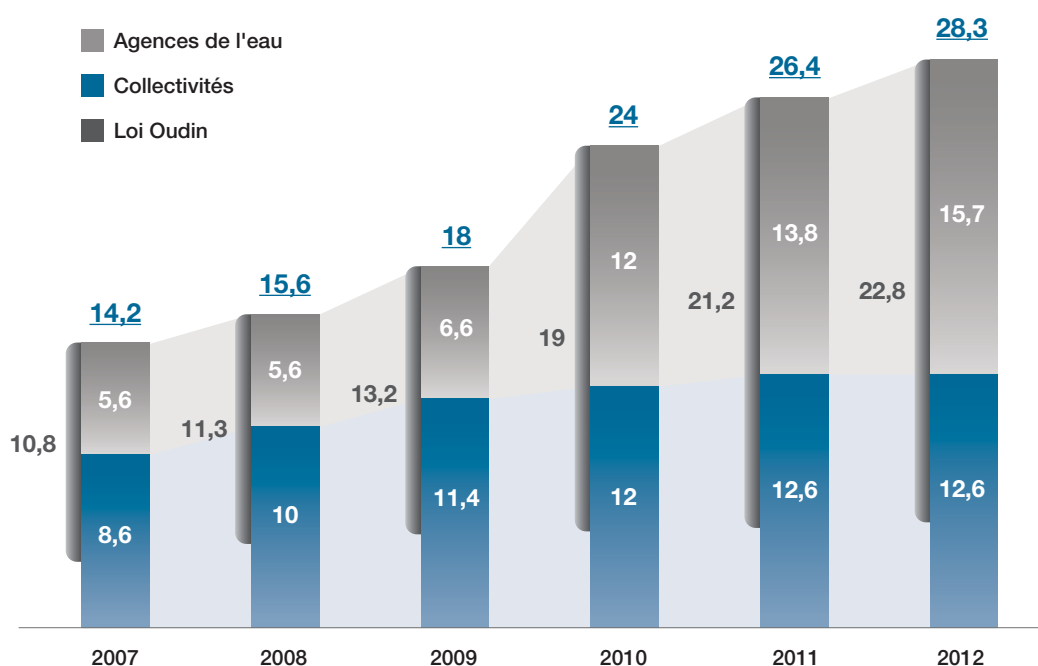
- aux collectivités françaises de mobiliser des financements sur leurs budgets annexes consacrés à l'eau pour financer leurs projets de coopération décentralisée ;
- aux agences de l'eau et aux syndicats des eaux d'en initier à leur tour.

Auparavant, un certain nombre de collectivités françaises conduisaient 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.** Au-delà de l'insécurité juridique autour des actions des agences, c'est aussi la **volonté politique d'élus locaux de drainer plus de financements sur la thématique de l'accès à l'eau dans les pays du Sud** qui a poussé à la création de la loi Oudin.

Après plusieurs tentatives, la loi a finalement été adoptée, en partie grâce à la prise de conscience suscitée par le tsunami en Asie du Sud-Est fin 2004.

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 aux domaines de l'électricité et du gaz.

Évolution des engagements sur 2007-2012 (en millions d'euros)



Source : pS Eau-AFD, *La coopération décentralisée dans le secteur eau et assainissement* – Bilan 2012, juin 2013.

2.2.1.1 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).

Depuis 2007, le programme Solidarité Eau (pS Eau) observe un **doublement des montants totaux alloués aux projets, ainsi que leur forte diversification**. L'engagement accru des collectivités locales a permis de créer un échange Nord-Sud de savoir-faire technique, institutionnel et organisationnel.

Le **1 % énergie** est significativement différent. Les montants atteints sont beaucoup plus faibles (de l'ordre de 1 million d'euros par an). Il semble que les projets mis en œuvre sont principalement dédiés au financement d'équipements au Sud. Même s'il existe **très peu de statistiques disponibles**, la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies (FNCCR) a identifié auprès de ses adhérents des **actions portées par une trentaine de syndicats départementaux d'électrification**.

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

2.2.2.1 Un effet d'entraînement indéniable

Le premier apport du mécanisme 1 % eau a été la **sensibilisation et la mobilisation des collectivités françaises, des agences et des syndicats de l'eau** sur des actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau. En levant les incertitudes juridiques, il a permis l'engagement des collectivités réticentes. Le mécanisme 1 % eau a également légitimé l'action des collectivités locales dans le domaine de l'eau et démontré le potentiel de mobilisation sur une entrée sectorielle grâce à sa simplicité et sa lisibilité.

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

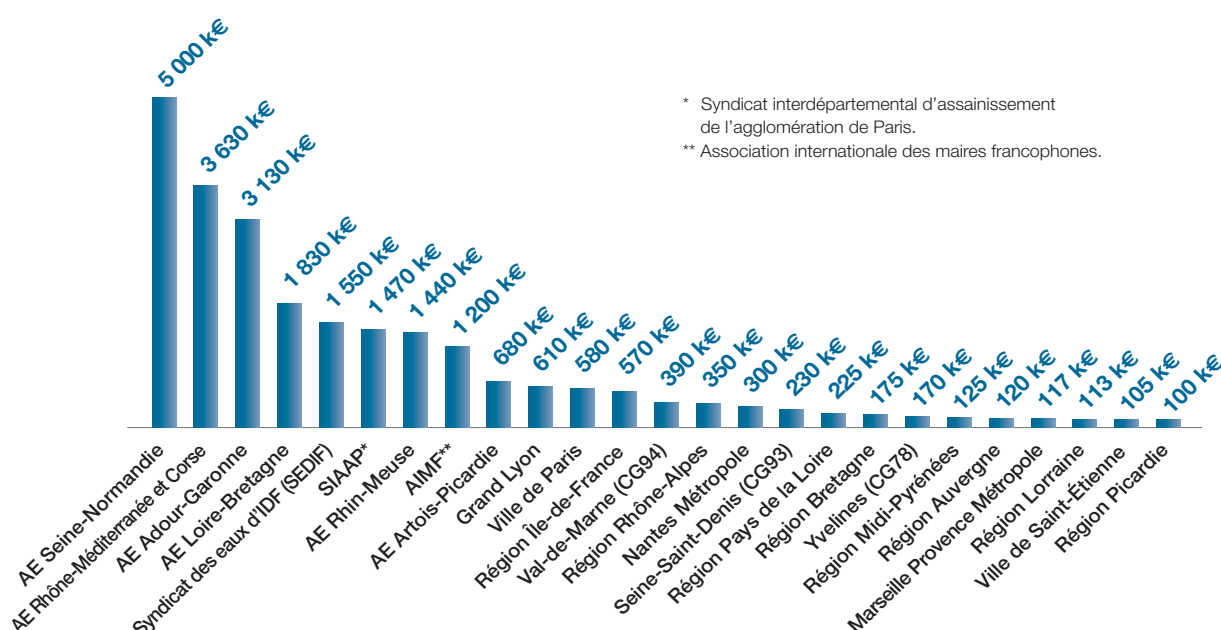
La mise en œuvre du dispositif 1 % eau a **bénéficié de la présence du programme Solidarité Eau**, dont la création avait été impulsée plusieurs années auparavant par les ministres européens de l'Écologie.

La **capacité du pS Eau à rassembler l'ensemble des parties prenantes** a permis la montée en gamme des projets cofinancés grâce à la loi Oudin. Même si les projets de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau ne sont pas exempts de limites, comme la trop grande importance parfois accordée aux aspects techniques et d'infrastructures par rapport aux enjeux de gestion, les **progrès réalisés depuis 2005 sont significatifs**.

2.2.2.3 Un effet de levier et de structuration du financement

Au-delà de l'augmentation des sommes investies dans les projets, le 1 % eau a permis d'assurer des **financements récurrents** et de générer **des effets de levier**, d'un côté par la mutualisation du 1 % par les agences de l'eau, de l'autre par l'apport en cofinancements. Ces **effets d'échelle** ont permis une structuration des financements et leur montée en puissance. Sans oublier **les « fonds eau »** mis en place par les agences de l'eau et certaines métropoles qui organisent chaque année des appels à projets pour des plus petites collectivités.

Les 25 principaux contributeurs à la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement 2012 (estimation du marché en milliers d'euros)



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.

2.2.2.4 Une mobilisation encore faible de la diversité des collectivités françaises

Mais la prévalence des grands opérateurs dans la mise en œuvre du 1 % eau, en dépit des efforts constants de sensibilisation des élus locaux, pose des questions quant aux capacités de diffusion aux moyennes et petites collectivités.

Plusieurs éléments expliquent la faible mobilisation des plus petites collectivités :

- **leurs moyens trop limités** 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** ;
- elles ont une 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 pression budgétaire et fiscale.

Pour 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 sur l'acteur qui mobilise le mécanisme.** Le pS Eau a réalisé ce travail fastidieux sur la période 2007-2010. **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.

2.2.2.5 La nécessité d'une transparence accrue pour l'utilisateur

La transparence sur l'utilisation du 1 % eau est essentielle à la confiance des usagers dans le dispositif. Or les collectivités n'indiquent presque jamais sur les factures d'eau les sommes utilisées pour la coopération décentralisée, leur destination ni les résultats obtenus ; la communication sur les projets se faisant principalement dans les journaux communaux et les outils de communication institutionnelle. De plus, le pS Eau a du mal à récolter les données sur les actions menées car les statistiques sont rarement disponibles au niveau local. Au final, ce sont les organisations non gouvernementales (ONG) et les fondations d'entreprise qui communiquent le plus sur les projets car il s'agit pour elles d'un enjeu important de réputation.

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.

2.2.2.6 Des besoins d'accompagnement et d'évaluation

La grande diversité d'acteurs, de modes d'intervention et de montages partenariaux demanderait d'**accroître les moyens d'accompagnement, mais aussi d'évaluation** pour analyser dans quelle mesure les actions menées contribuent à l'accès à l'eau potable et au renforcement des capacités institutionnelles des collectivités des pays du Sud.

2.2.3 L'amendement Pintat : un outil beaucoup moins utilisé

Comparativement à la loi Oudin-Santini, l'amendement Pintat est **peu utilisé** par les collectivités et les acteurs de la coopération dans le domaine de l'énergie.

2.2.3.1 Un contexte plus difficile que celui de l'eau

Le **niveau de sensibilité et de prise de conscience des problématiques internationales liées à l'énergie est plus faible que pour l'eau** : le besoin paraît moins prioritaire, les enjeux sociaux et environnementaux liés à l'énergie sont moins visibles.

D'autre part, les **enjeux de lutte contre la précarité énergétique en France** rendent l'utilisation de 1 % du budget consacré à l'énergie pour la coopération internationale difficile à mettre en œuvre, car perçue comme potentiellement au détriment des populations françaises dans le besoin.

2.2.3.2 Un dispositif moins connu et moins lisible

Le **mécanisme 1 % énergie manque de lisibilité**. La base du calcul est floue et risquée juridiquement, 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 et laisse de côté la biomasse, pourtant largement utilisée dans les pays du Sud. De fait, le mécanisme est **essentiellement mobilisé** par une trentaine de syndicats départementaux d'énergie et quelques acteurs comme l'Institut régional de coopération-développement (IRCOD) ou Électriciens sans frontières.

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

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 multiacteurs, à l'image du pS Eau.

2.2.4 Les facteurs clés de succès

En France :

- une sensibilisation des élus aux enjeux des thématiques concernées, aux apports de la coopération décentralisée et un retour d'expérience de terrain ;
- une plate-forme multiacteurs 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 ;
- 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.

Chapitre 3

QUELLE MISE EN ŒUVRE DANS LE SECTEUR DES DÉCHETS ?

3.1 Retour d'expérience sur les projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets et comparaison avec l'eau et l'énergie

Fin 2012, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) ne recensait que 29 projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets. **L'aide au développement française participe encore très peu à l'amélioration de la collecte et du traitement des déchets.**

3.1.1 Les enjeux identifiés par les collectivités françaises

La gestion des déchets est un **marqueur de l'action publique** au Sud comme au Nord. Enjeu majeur pour **l'amélioration des conditions de vie** des citoyens et la structuration des collectivités, elle fait l'objet d'une **forte demande des pays du Sud** en termes de coopération et d'expertise.

Le fait que le secteur informel gère une grande partie de la collecte et du tri des déchets dans les pays du Sud ouvre des **perspectives sociales et économiques**, en termes de qualification, de montée en compétences et de valorisation de ces métiers, ainsi que dans le renforcement ou la création des circuits économiques associés.

Enfin, le secteur des déchets 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.

Les impacts en France des projets déchets menés au Sud dans le cadre de la coopération décentralisée semblent plus diffus : il y a d'abord **la sensibilisation des citoyens à la gestion des déchets**, avec pour objectif de montrer le caractère global de la problématique dans le cadre de l'éducation à la citoyenneté mondiale.

La **mobilisation des équipes techniques** est au cœur des partenariats Nord-Sud et offre à des agents de nouvelles expériences de travail. Pour un certain nombre de services et de collectivités locales françaises, **c'est également l'occasion de questionner leurs choix techniques et politiques**, et de travailler à des projets innovants.

Enfin, les projets sur les déchets dans les pays du Sud pourraient représenter **un marché pour les PME françaises** du secteur.

3.1.2 Les acteurs impliqués : leurs approches et leurs financements

3.1.2.1 Une grande diversité d'acteurs qui entrent en coopération

Les **collectivités** engagées dans des projets de coopération décentralisée sur les déchets sont de toutes tailles, avec des **compétences très diverses** : certaines ont les compétences en matière de collecte et de traitement, d'autres des compétences partielles, sans oublier celles qui n'ont plus de compétence en lien avec les déchets mais souhaitent maintenir leur action de coopération dans le secteur.

Les partenariats sur les projets déchets se font plutôt entre collectivités **de même taille**. Dans les pays du Sud, il s'agit généralement de collectivités en **zone urbaine** avec lesquelles un **partenariat était noué** avant le projet déchets et **qui ont demandé à leur partenaire français** de travailler dans ce domaine.

3.1.2.2 Des actions qui commencent par la collecte et essayent de dépasser la dimension technique

Les stratégies des collectivités visent généralement le renforcement institutionnel avec une logique d'assistance technique et d'expertise, qui mobilise les acteurs de terrain et permet les échanges de savoir-faire. Il s'agit d'une logique d'accompagnement et non de substitution.

Les projets ciblent principalement **la collecte, le stockage ou le compostage**. L'ancrage local est primordial et la réflexion englobe le renforcement du service public en tenant compte des organisations existantes. Les collectivités locales ont une approche territoriale de la question des déchets, rarement une entrée sectorielle. Les stratégies mises en œuvre privilégient le renforcement des capacités institutionnelles et financent peu de projets montés par des ONG.

3.1.2.3 Des projets principalement menés par les services des relations internationales

Les collectivités font en général intervenir le service international et le service relatif aux déchets de la collectivité, mais également des agents en organisation générale, en service informatique, en 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 le sont presque jamais. Ces projets se développent souvent en partenariat avec des ONG locales ou françaises, parfois avec d'autres collectivités françaises.

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

Le **financement** des projets s'opère autour d'un **budget dédié et de la mise à disposition des agents**, généralement consacrés à l'appui institutionnel et au renforcement de capacités. Les montants investis dans ces projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets varient entre 15 000 euros et 700 000 euros, souvent sur plusieurs années. Les collectivités complètent l'offre de financement en se situant sur une autre étape de gestion des déchets (collecte, organisation), et parfois en accompagnant la ville partenaire dans la recherche de financements plus importants.

Avec **l'intervention des gros bailleurs (AFD, Banque africaine de développement...)**, les budgets peuvent dépasser plusieurs millions d'euros. Ils s'adressent alors à des villes en capacité de gérer ces montants.

3.1.3 Les freins identifiés dans le domaine des déchets

3.1.3.1 Des limites communes aux projets de coopération décentralisée

Un **rapprochement entre service international et services techniques est nécessaire** afin d'assurer une cohérence des politiques d'intervention à l'international. Mais la mobilisation des services techniques est souvent difficile, car elle implique une surcharge de travail pour des experts déjà très sollicités. De plus, elle demande un gros travail d'accompagnement en suivi de projet.

3.1.3.2 Un modèle français non transposable au contexte des pays du Sud

Les projets déchets présentent des limites spécifiques en termes institutionnels, opérationnels, juridiques et politiques : les contraintes techniques sont plus importantes que pour l'eau, car les modes de gestion et de traitement des déchets diffèrent entre pays du Nord et pays du Sud. La diversité des typologies de déchets questionne la pertinence et l'adaptabilité des solutions utilisées en France. Au-delà se pose la question des **compétences techniques que les collectivités locales françaises peuvent apporter à leurs partenaires du Sud sur des dispositifs qu'elles-mêmes n'utilisent pas**.

Pour être pérenne, la gestion des déchets doit aussi aborder les **questions du foncier et de la fiscalité**. Pour y arriver, les projets menés doivent dépasser la seule dimension technique et traiter la question centrale de la mise en place d'un service public pour les populations locales.

Conclusion

L'engagement de l'aide publique au développement 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 dans les syndicats mixtes ou intercommunaux, encore peu impliqués. La collaboration entre services techniques et internationaux est essentielle pour la réussite des projets. La capitalisation des projets déjà menés est tout également incontournable pour faire progresser le savoir-faire et accompagner les collectivités du Sud dans la gestion d'infrastructures financées par de gros bailleurs.

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

Collectivité française			Compétences en matière de déchets					
Nom	Type de collectivité	Nombre d'habitants	Compétence déchets	Compétence collecte	Compétence traitement	Compétence planification	Perçoit le produit de la TEOM ou de la REOM ?	Collectivité partenaire
Suresnes	Commune	> 25 000	Non	CA du Mont Valérien	SITRU		Non	Cap-Haïtien, Haïti
Lille métropole Communauté urbaine	Communauté urbaine	> 1 million						Cotonou, Bénin
Lille métropole Communauté urbaine	Communauté urbaine	> 1 million						Sousse, Tunisie
Paris	Commune	> 2 millions	Oui	Oui	SYCTOM aggro parisienne		Oui	Wilaya d'Alger, Algérie
Grand Lyon	Communauté urbaine	> 1 million	Oui	Oui	Oui		Oui	Ouagadougou, Burkina Faso
CG d'Ille-et-Vilaine	Conseil général	> 1 million	Non			Oui (déchets non dangereux)	Non	ONG

Collectivité internationale		Projet dans le domaine des déchets				Financement			Partenaires
Nombre d'habitants	Urbain/rural	Activités	Étape du déchet	Coop. déc./subventions SI	Coopération avant le projet déchets	Montants de financement (en euros)	Bailleurs	Utilisation dispositif loi Oudin	Partenaires
> 500 000	Urbain	Appui institutionnel	Collecte	Coop. déc.	Oui	100 000 + 3 millions	Cap haïtien, Suresnes, MAEDI + AFD (3 millions d'euros) (nouveau projet suite au projet coop. déc.)		IRCOD, Pays de Savoie solidaires
> 500 000	Urbain	Appui institutionnel		Coop. déc.	Oui	350 000 + 11 millions	Cotonou, État du Bénin, Villes de l'agglomération de Cotonou, FFEM + AFD (11 millions d'euros – projet plus large)		
> 100 000		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
> 3 millions	Urbain	Renforcement de capacités, conseil	Collecte	Coop. déc.	Oui	440 000	Wilaya d'Alger, Paris, MAEDI, CG13	Oui	
> 1 million	Urbain	Renforcement de capacités	Stockage	Coop. déc.	Non, la coopération a commencé avec un projet déchets en 1994, puis elle s'est élargie à d'autres domaines.	300 000	MAEDI, AFD, Grand Lyon	Oui	UNITAR
> 1 million		Équipement	Tri-compostage, traitement	Coop. déc.	Oui	30 000	MAEDI		Gevalor, ONG malgaches

Collectivité française			Compétences en matière de déchets					
Nom	Type de collectivité	Nombre d'habitants	Compétence déchets	Compétence collecte	Compétence traitement	Compétence planification	Perçoit le produit de la TEOM ou de la REOM ?	Collectivité partenaire
Gevalor	Association	> 1 million						Mahajanga, Madagascar
Les Ulis	Commune	< 25 000						Ville de Sédhiou, Sénégal
Communauté urbaine de Strasbourg	Communauté urbaine	> 200 000	Oui	Oui	Oui		Oui	Ville de Jacmel, Haïti
Ville d'Orléans	Commune	> 100 000	Non	CA d'Orléans	CA d'Orléans		Non	Parakou, Bénin
Plaine Commune	Communauté d'agglomération (EPCI)	> 400 000	Oui	Oui	SITOM 93		Oui	Belo Horizonte, Brésil
Nantes métropole	Communauté urbaine	> 500 000	Oui	Oui	Oui			Haïti, Guinée, Cameroun
Quetigny	Commune	< 10 000						Ville de Koulikoro, Mali

Collectivité internationale		Projet dans le domaine des déchets				Financement			Partenaires
Nombre d'habitants	Urbain/rural	Activités	Étape du déchet	Coop. déc./subventions SI	Coopération avant le projet déchets	Montants de financement (en euros)	Bailleurs	Utilisation dispositif loi Oudin	Partenaires
250 000	Urbain	Appui technique	Tri-compostage			300 000	Ambassade de France, CR Centre, CG Loiret, AIMF, FFEM, Gevalor, Fondation Roi Beaudoin		ENDA, GTZ, IRCOD
< 25 000		Appui institutionnel	Collecte, stockage	Coop. déc.	Oui	59 000	Sédhiou, Les Ulis, CG Essonne, SIOM		ONG GRDR
> 100 000		Renforcement de capacités	Collecte, compostage	Coop. déc.		770 000	MAEDI, IRCOD, Ville et Cus		
> 200 000		Appui institutionnel	Traitement			300 000	Paraou, Orléans, MAEDI, région Centre		Gevalor, ONG Planète contact
> 2 millions	Urbain	Échanges	Tri, traitement	Coop. déc.					
			Tri, compostage	Coop. déc.					
< 50 000		Appui institutionnel, renforcement de capacités	Collecte, stockage	Coop. déc.	Oui	70 000	MAEDI, réserve parlementaire		

3.2 Contexte de la gestion des déchets en France

3.2.1 Une filière déchets intercommunalisée

La compétence en matière de déchets est une compétence territoriale transférée aux communes par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui stipule que ces dernières sont responsables de la gestion et de l'élimination des déchets ménagers et assimilés. 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 Régions.

Le Code général des collectivités territoriales permet de dessiner le panel d'acteurs impliqués dans la collecte et le traitement des déchets en France : commune, communauté de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération et désormais métropoles. Les syndicats intègrent ce paysage institutionnel dans la mesure où les compétences en matière de collecte et/ou de traitement leur sont souvent transférées.

Les structures intercommunales, à fiscalité propre ou non, sont donc au cœur de la filière déchets. Elles sont susceptibles de percevoir pour leur propre compte ou pour le compte d'autrui 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).

3.2.2 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 agents de la collectivité (régie directe), soit par des entreprises privées du secteur des déchets, soit par une organisation mixte.

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 de l'utilisateur**. Cette différence implique que **l'ensemble des charges et des 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 %**.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (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'euros
Traitement des déchets non dangereux	2 459 millions d'euros
Traitement des déchets dangereux des ménages	63 millions d'euros
Autres opérations	992 millions d'euros
Total opérations de collecte et de traitement	6 711 millions d'euros

Depuis 2010, les collectivités ont poursuivi leurs démarches d'optimisation du service. Toutefois, le cadre réglementaire a également évolué en parallèle :

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

3.2.3 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;
- 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.

Le tableau ci-dessous résume les principales différences induites par le mode de financement.

Cette organisation du financement spécifique au service déchets fait que, dans de nombreux cas, il n'y a pas formellement de « budget déchets » au sens comptable du terme.

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

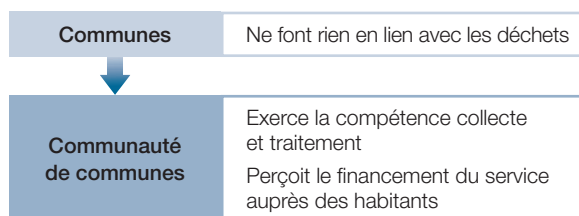
Mode de financement	Budget général	TEOM (avec ou sans budget général)	REOM
Qui paie le service?	Les contribuables des taxes foncières, taxes d'habitation et taxes professionnelles.	Les contribuables des taxes foncières (propriétaires qui peuvent répercuter le montant de la TEOM sur leurs locataires).	Les utilisateurs du service public.
Y a-t-il une « facture » déchets pour l'habitant?	Non.	Oui, sur la feuille d'imposition foncière.	Oui, sur la facture émise par le service déchets.
Les recettes perçues au titre du service public des 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.

3.2.4 Les différents schémas de fonctionnement

Les communes exerçant seules tout ou partie de la compétence en matière de déchets sont peu nombreuses et essentiellement situées en région parisienne.

Le recours à un regroupement intercommunal pour les prestations de collecte ou de traitement est ancien. Afin que le développement des communautés de communes (CC) au début des années 2000 ne mette pas en péril leur existence, la réglementation permet un **transfert de compétences « en cascade »** selon les schémas suivants.

Schéma n° 1 : la CC exerce l'intégralité de la compétence en matière de déchets



En 2011, l'ADEME recensait **1 880 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) exerçant la compétence en matière de collecte, ainsi que 873 EPCI exerçant la compétence en matière de traitement ou collecte et traitement**. La majorité des habitants sont desservis par des communautés d'agglomération (29%) ou des syndicats (30%) qui gèrent donc la majorité des budgets déchets.

Schéma n° 2 : la CC exerce la compétence collecte et a transféré la compétence en matière de traitement

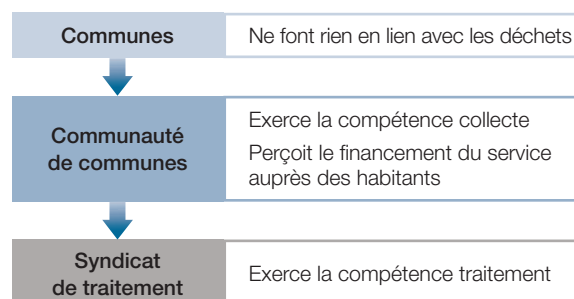


Schéma n° 3 : un syndicat exerce l'intégralité de la compétence en matière de déchets

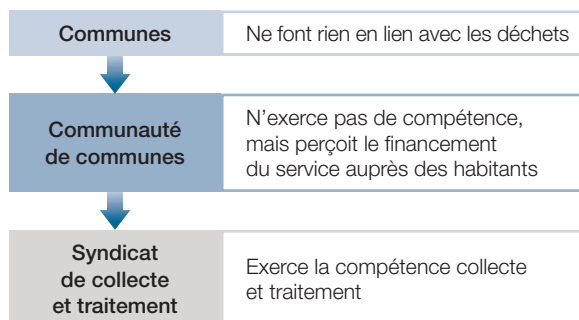
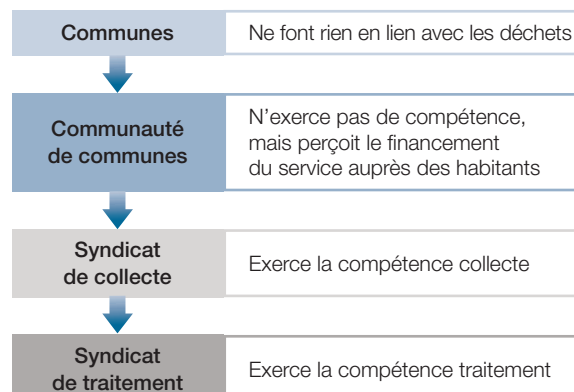


Schéma n° 4 : deux syndicats se partagent les compétences en matière de déchets et de traitement



3.2.5 Synthèse sur les spécificités du service déchets

- La compétence en matière de déchets peut être scindée en **deux compétences : collecte et traitement**, pouvant être portées par deux entités distinctes (l'une adhérant 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 **trois types de financement** : 86% de la population paie la TEOM, 11% 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. 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 matière de déchets**, qui n'a (n'ont) que rarement recours à des délégations de service public.

3.3 Les perspectives d'un mécanisme 1% dans le secteur des déchets

3.3.1 Un enjeu clé : la sensibilisation

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 élus et les services. Contrairement à l'eau ou à l'alimentation, **la gestion des déchets n'est pas considérée comme un enjeu de survie, mais comme un problème de mal-développement et d'accumulation** de biens. Les projets de coopération décentralisée se tournent souvent vers des besoins plus visibles jugés plus prioritaires, alors qu'une partie des efforts menés peuvent rapidement être gâchés par l'absence ou la déficience de gestion des déchets ménagers.

3.3.2 Des opportunités à saisir

3.3.2.1 Développer l'innovation par l'échange international

La coopération entre acteurs des déchets français et étrangers représente une **source d'inspiration pour développer des solutions innovantes**. Les syndicats de gestion y voient l'occasion de sortir du cadre français pour participer à l'élaboration de solutions adaptées aux moyens limités des collectivités du Sud qui pourraient en retour donner des idées de développement pour les territoires français. Le développement de projets de coopération 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 plus important que dans le domaine de l'eau et de l'assainissement.

3.3.2.2 Renforcer les liens entre les projets consacrés à l'eau et à l'assainissement et les projets menés dans le domaine des déchets au Sud

L'une des spécificités d'un grand nombre de collectivités du Sud est de gérer ensemble les thématiques **eau, assainissement et déchets**. De **fortes synergies sont à développer** entre ces domaines d'intervention dans le cadre des démarches de coopération décentralisée, ainsi qu'une plus grande transversalité des projets et des services publics, en adéquation avec le contexte local.

3.3.2.3 Éduquer 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 habitants de collectivités partenaires, la coopération décentralisée peut permettre de s'adresser à des publics moins sensibles aux préoccupations environnementales pour leur faire prendre conscience des enjeux liés à la réduction des déchets, au tri et à la valorisation qui impactent autant les pays du Nord que ceux du Sud.

3.3.3 Des défis à relever

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

Le premier défi au Sud est celui de **l'organisation de la collecte**, qui dépend fortement des capacités institutionnelles et de gestion des collectivités. Les collectivités locales françaises peuvent contribuer au renforcement des capacités de leurs homologues du Sud à travers des partenariats de coopération décentralisée. **Les actions peuvent démarrer avec peu d'investissements en comparaison des services d'eau potable.** En revanche, la diversité des situations et le besoin d'appropriation nécessitent de **définir des modes de gestion et d'organisation adaptés** sur la base de pratiques éprouvées. Il est essentiel de ne **pas dupliquer ce qui coûte** et de privilégier **les démarches progressives** qui commencent par la réalisation de projets pilotes à petite échelle.

Il semble également important de développer ces approches avec comme **objectif prioritaire le renforcement des capacités institutionnelles et de gestion.** Enfin, il est nécessaire de laisser le temps aux collectivités du Sud de monter en compétences et d'acquérir la capacité de définir puis mettre en œuvre des politiques de gestion des déchets en concertation avec leurs habitants.

3.3.3.2 Articuler 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 requiert des **moyens significatifs**, pour la collecte, mais aussi pour les étapes postérieures (**stockage, traitement, valorisation et recyclage**) qui nécessitent le **montage de filières régionales ou nationales** pour drainer les flux et rentabiliser les installations. Il semble nécessaire d'articuler l'organisation efficace de réseaux de collecte et le montage de filières de traitement et de valorisation, les premiers fournissant les volumes nécessaires et les seconds permettant d'éviter les contaminations liées à l'accumulation des déchets.

3.3.3.3 Assurer la transparence pour l'utilisateur

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.** Rarement mise en œuvre

dans le cas des projets consacrés à l'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.**

3.3.3.4 Créer des liens entre services relations internationales et déchets

Il existe peu de liens et de **collaborations entre services des relations internationales des collectivités et services de gestion des déchets.** De plus, la compétence en matière de déchets étant essentiellement intercommunale, elle implique une **coordination avec les services des relations internationales d'autres niveaux administratifs** (Région, Département...). Il y a donc un enjeu à former les services et les élus engagés dans la gestion des déchets à 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 nouvelles approches.

3.3.3.5 Augmenter le nombre de « 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**) déjà mobilisés sur les enjeux de coopération, il n'existe **pas d'acteurs équivalents dans le secteur des déchets.** Ce sont essentiellement les grandes métropoles qui jouent ce rôle car elles ont la surface suffisante pour mener des projets d'envergure, d'autant qu'elles possèdent les compétences à la fois 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.**

3.3.3.6 Bien intégrer l'évolution du contexte français

Il faut **tenir compte de la modification en cours de l'économie des services de collecte et de traitement des déchets :** augmentation des charges du fait de la progression de la taxe généralisée sur les activités polluantes (TGAP) et du doublement de la TVA en trois ans, 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. Seules les collectivités disposant de marges de manœuvre financières pourraient s'engager afin que le 1 % déchets ne soit pas synonyme d'une augmentation de la « facture » pour les usagers.

3.3.4 Les apports attendus d'un mécanisme 1 %

3.3.4.1 Un effet de mobilisation, d'entraînement et de légitimation

Le premier apport attendu d'un mécanisme 1 % dans le domaine des déchets est l'effet de mobilisation des collectivités locales sur un sujet peu traité à l'international. En mettant en avant cette entrée thématique, le mécanisme pourrait créer un effet d'incitation pour les collectivités qui ne sont pas encore engagées. 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 ». L'expérience de la loi Oudin montre que la dimension sectorielle (l'eau, les déchets...) de la coopération décentralisée parle à un public qui se mobilise plus facilement que par la seule dimension territoriale.

3.3.4.2 Un financement récurrent permettant la montée en gamme des projets

En termes économiques, le mécanisme 1 % permettrait de :

- renforcer et pérenniser le financement des actions dans le domaine des déchets au-delà de ce qui peut déjà être initié sur le budget général ;
- créer des effets de levier financiers pour l'investissement au Sud ;
- 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.

3.3.5 Les modalités de mise en œuvre

3.3.5.1 L'information préalable des élus et des services

L'information et la sensibilisation des élus et des services sont primordiales afin de permettre la prise de conscience des enjeux liés aux déchets.

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

Les collectivités qui font de la coopération décentralisée dans le domaine des déchets ont besoin d'un appui pour assurer l'ancrage au Sud des projets et leur accompagnement technique et institutionnel. La création d'une nouvelle structure

n'étant ni réaliste financièrement ni pertinente, il est suggéré de s'appuyer 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.

3.3.5.3 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, sensibiliser, capitaliser sur les actions et aider à construire des réseaux de partenaires. Le besoin est le même pour les déchets, d'autant plus qu'il y a encore peu de collectivités et d'associations engagées dans des projets.

Le besoin de suivi et d'évaluation est fondamental. Les principaux axes à prendre en compte sont :

- la création d'emploi local et l'inclusion des travailleurs informels ;
- les conditions de travail des collecteurs et des travailleurs du secteur des déchets ;
- la diminution des principaux impacts environnementaux et sanitaires ;
- la pérennité des projets et la diminution de la dépendance.

De plus, 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) constitue un atout important qu'il serait nécessaire de consolider.

3.3.6 Les acteurs potentiels

Les recherches réalisées dans le cadre de l'étude ont permis de relever une position favorable, voire une attente forte de la part des syndicats de déchets, qui concentrent une partie importante du savoir-faire technique. Or, aujourd'hui, seuls les collectivités territoriales et les établissements publics à fiscalité propre sont autorisés à mener des actions de coopération décentralisée et plus largement de coopération internationale. De même que la loi Oudin est venue par exception autoriser les syndicats et les agences de l'eau à mener des actions de coopération internationale, les syndicats de déchets pourraient être autorisés 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.

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

- la **DAECT** (délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international, pour son rôle central d'information, de mutualisation et de lien avec les ambassades et la diplomatie française ;
- **Amorce**, pour son groupe de travail expert et reconnu sur les projets de coopération décentralisée dans le domaine des déchets ;
- **Cités unies France**, pour la sensibilisation sur le thème des déchets, et pour l'information sur le mécanisme 1 % ;
- les **réseaux régionaux multiacteurs de coopération décentralisée** pour leurs centres de ressources et leur capacité à accompagner des démarches engagées par les collectivités françaises ;
- le **réseau Ressources**, initié par Gevalor pour la mise en relation des acteurs français (collectivités locales, associations, acteurs économiques...) avec leurs homologues des pays du Sud.

3.4 Le choix de stratégie : un prérequis pour la définition du mécanisme

Deux stratégies assez différentes sont possibles pour la définition et le portage du mécanisme 1 % déchets :

- une approche « dans la continuité », qui s'inscrirait dans le droit fil de la loi Oudin et de l'amendement Pintat, et qui viserait 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 ;
- 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 positionnement fort à l'international sur cette problématique. La création d'un mécanisme 1 % dans les déchets pourrait être l'occasion de lancer ce débat dans les deux assemblées, puis de le faire redescendre dans les régions afin de permettre aux élus de se réapproprier la thématique afin qu'une stratégie française sur la question des déchets puisse être portée dans les instances internationales.

Le choix entre ces deux propositions paraît primordial avant de rentrer dans les aspects plus techniques du dispositif 1 %.

Chapitre 4

MODÉLISATION DU MÉCANISME 1 % DÉCHETS

4.1 Les objectifs poursuivis par le projet d'amendement

Les objectifs de l'introduction du 1 % déchets 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. **valoriser 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.

4.2 Retour sur les tentatives précédentes

En droit français, le régime des relations extérieures des collectivités territoriales a longtemps été scindé entre un régime propre à la « coopération décentralisée » et un régime de droit commun fondé sur une compétence externe implicite et « générale ».

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

Ce n'est que récemment que cette compétence générale a été inscrite dans le Code général des collectivités territoriales en son article L. 1115-1. Cette disposition fonde une compétence générale de coopération au profit des collectivités territoriales françaises, quel que soit le domaine de compétence concerné. Ce texte général a pour vocation d'autoriser par principe les relations extérieures des collectivités territoriales. C'est donc théoriquement sur ce fondement que les acteurs de l'eau et des déchets doivent s'appuyer pour mener des actions de coopération. Pour autant, il s'est avéré intéressant de développer par dérogation une autorisation d'affectation de 1 % des budgets annexes de l'eau et de l'énergie à des projets de coopération.

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

C'est pour étendre cette compétence au secteur des déchets que trois amendements ont été relayés par l'association de collectivités Amorce, dans les lois de finances 2011, 2012 et 2013.

Le défaut d'adoption de ces textes résulte de la pratique parlementaire liée à une 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 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 (articles L. 2224-13 et suivants), provoquant ainsi une dispersion des dispositions relatives aux relations extérieures des collectivités territoriales situées aux articles L. 1115-1 et suivants du CGCT.

Pour ces deux motifs de cohérence et de pertinence, un amendement 1 % déchets doit être inséré dans un texte législatif approprié et introduit à la suite des dispositions relatives aux mécanismes 1 % préexistant en matière d'eau et d'énergie.

4.3 Un outil bien intégré dans le cadre réglementaire de la coopération décentralisée

4.3.1 Un cadre juridique harmonisé

En France, les termes de la coopération décentralisée sont définis dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992. Depuis 2005, la France connaît un cadre juridique clarifié de la coopération décentralisée. La nouvelle rédaction de l'article L. 1115-1 du CGCT autorise les collectivités territoriales 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 et est ainsi en phase avec la conception européenne de la coopération décentralisée qui inclut les collectivités territoriales ainsi que 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. Le législateur français a pris des mesures de précaution pour que les conventions de coopération menées par les collectivités territoriales à l'étranger ne puissent pas être en contradiction avec la politique nationale. Cette refonte de l'article L. 1115-1 du CGCT a permis de sécuriser les actions extérieures des collectivités territoriales.

4.3.2 L'évolution du dispositif réglementaire pour les 1 % eau et énergie

L'introduction des dispositions de l'article L. 1115-1-1 du CGCT par la loi Oudin et l'amendement Pintat ont introduit un dispositif réglementaire spécial et dérogatoire au cadre général des relations extérieures, à savoir :

- un mécanisme de financement adapté au fonctionnement des domaines de l'eau et de l'énergie qui facilite la mobilisation des fonds dans ces secteurs pour les affecter à des actions de coopération et plus largement aux relations extérieures des collectivités territoriales ;
- 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.

4.3.3 Un dispositif dérogatoire étendu aux acteurs de la filière déchets ?

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

En effet, la simple adjonction des « déchets » à l'énumération des domaines concernés par le mécanisme du 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 déchets 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.

4.4 Les enjeux de rédaction de l'amendement relatif au 1 % déchets

4.4.1 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.

L'analyse des retours d'expérience nous a montré que, dans ce type de projets, 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.

	Problématique	Montants en jeu
1 % des ressources	<p>Ratio difficile à calculer – plusieurs résultats possibles selon les méthodes retenues</p> <p>À l'échelle d'une commune, d'un EPCI³ 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 ; • un abondement du budget général. <p>La valeur de la participation (ou du prélèvement) du budget général peut être calculée de différentes manières. L'ADEME a développé une norme de comptabilité analytique, 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 syndicat mixte</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).
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 mais il ne permet pas nécessairement d'équilibrer les charges du service (même si, depuis une dizaine d'années, la tendance est à la recherche de l'équilibre). Que la TEOM ou la REOM soient « classiques » ou « incitatives », les constats sont les mêmes.</p>	<p>TEOM + REOM = 6492 millions d'euros en 2011</p> <p>1 % = 65 millions d'euros</p> <p>Source : DGCL.</p>
1 % des charges	<p>Difficile à calculer – plusieurs résultats possibles selon les méthodes retenues</p> <p>Les charges directes sont bien connues, mais les modalités de prise en compte des amortissements, des frais partagés entre services et des frais de structure sont très disparates.</p>	<p>6 711 millions d'euros en 2010</p> <p>1 % = 67,11 millions d'euros</p> <p>Source : ADEME.</p>

3. 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 publics de déchets comprend également les syndicats mixtes exclus de la définition générale des EPCI par le Code général des collectivités territoriales.

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

Plusieurs acteurs sont mobilisés autour de la compétence en matière de déchets, chacun 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 ou le syndicat de traitement sont tous susceptibles de vouloir porter des opérations de coopération décentralisée et donc de mobiliser le 1 %.

Il existe donc 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 un et trois acteurs différents, si chacun prélève 1 % des recettes de TEOM/REOM ou de son budget de fonctionnement, l'usager 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 compétences de porter le 1 % déchets, mais qui plafonne explicitement le montant prélevé pour la coopération décentralisée à 1 %.

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

Dans le contexte économique national et le contexte économique propre au service déchets, le caractère facultatif de la mesure du 1 % déchets est indispensable, comme c'est le cas pour les dispositifs 1 % eau et énergie.

4.5 Proposition de rédaction pour le projet d'amendement

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 tableau suivant propose 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. Une alternative, discutée 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 deux 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 »	Prise en compte de la singularité de la filière déchets en termes tant de financement que d'acteurs. Base de calcul indiscutable, mais pas toujours représentative de la réalité du coût du service. La TEOM ou la REOM constituent l'assiette la plus lisible (et la plus visible) pour les usagers et les collectivités.	Risque « potentiel » que plus de 1 % de la TEOM/REOM soit levé pour des actions de coopération si l'ensemble des acteurs décident de faire usage conjointement du mécanisme. 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.

4.6 Les modalités de mise en œuvre du 1 %

Les principales recommandations pour la mise en œuvre d'un mécanisme 1 % déchets sont :

- l'information et la sensibilisation préalable des élus et services afin de permettre la prise de conscience des enjeux liés aux déchets ;
- la mobilisation des acteurs existants (réseaux régionaux multiacteurs 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 existants et ayant acquis une légitimité et un savoir-faire d'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.

Sigles et abréviations

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	IRCOD	Institut régional de coopération-développement
AE	Agence de l'eau	MAD	Mise à disposition
AFD	Agence française de développement	MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
AIMF	Association internationale des maires francophones	OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
CA	Communauté d'agglomération	ONG	Organisation non gouvernementale
CC	Communauté de communes	ONU	Organisation des Nations unies
CG	Conseil général	pS Eau	Programme solidarité eau
CGCT	Code général des collectivités territoriales	REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée	SEDIF	Syndicat des eaux d'Île-de-France
CR	Conseil régional	SI	Syndicat intercommunal
CWG	<i>Collaborative Working Group on Solid Waste Management</i> de la GIZ	SIAAP	Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, du ministère des Affaires étrangères et du Développement international	SIOM	Syndicat intercommunal des ordures ménagères
DGCL	Direction générale des collectivités locales	SITOM	Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères
DSM	Déchets solides municipaux	TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
EEDD	Éducation à l'écologie et au développement durable	TGAP	Taxe généralisée sur les activités polluantes
EPA	Agence américaine de protection de l'environnement	TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale	UE	Union européenne
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial	UNITAR	Institut des Nations unies pour la formation et la recherche
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et des régies		
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat		
GODEM	Gestion optimisée des déchets en Méditerranée		
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> /Agence de coopération technique allemande pour le développement (auparavant dénommée GTZ)		



MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME « 1 % DÉCHETS » POUR LE FINANCEMENT INNOVANT DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

La gestion des déchets est quasi absente de l'agenda international. Pourtant, il s'agit d'un enjeu croissant au Nord comme au Sud.

Fortement reliés à la question de la démographie urbaine, les déchets ménagers sont à l'origine d'impacts environnementaux et sanitaires d'une ampleur inédite dans les grandes métropoles du Sud. Ils représentent dans le même temps un gisement d'emplois et une ressource économique importante pour les populations locales.

Dans ce contexte, la coopération décentralisée a prouvé qu'elle pouvait être un outil de renforcement de capacités, d'appui institutionnel, d'innovation technologique et de partage d'expérience, qui bénéficie à la fois aux collectivités du Sud et aux collectivités françaises.

Ce potentiel a été renforcé par la loi Oudin-Santini depuis 2005 et, dans une moindre mesure, par la loi Pintat, qui ont permis aux collectivités de mobiliser jusqu'à 1 % de leur budget eau et énergie pour financer des actions de coopération décentralisée.

Faisant suite à la demande de nombreux élus locaux et à plusieurs tentatives infructueuses, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international a souhaité investiguer via une étude d'impacts préalable la pertinence, la faisabilité juridique et les modalités de mise en place d'une loi « 1 % déchets ».

Le présent rapport, qui s'appuie sur une étude bibliographique et sur une quarantaine d'entretiens, recontextualise le projet de loi 1 % déchets vis-à-vis des enjeux liés aux déchets et des expériences précédentes, et analyse les conditions préalables au succès de cette mesure.