

L'ENJEU DÉCHETS

**COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE
ET DÉCHETS: VADÉMÉCUM À L'USAGE
DES ÉLUS ET DE LEURS ÉQUIPES**



Avec la participation de la Ville de Paris

ÉDITORIAL



La gestion et la valorisation des déchets sont une des problématiques majeures de notre époque tandis qu'elle demeure encore trop absente des débats de l'agenda international.

En France, la Loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale est venue entériner avec force l'urgence sociétale de cette problématique – urgence climatique, de santé, de salubrité publique... – en donnant aux collectivités locales l'opportunité d'agir plus facilement à l'international sur la base d'un dispositif de financement innovant, le « 1 % déchets ».

Faut-il se souvenir que l'absence ou une mauvaise gestion des déchets conduit à la pollution des sols et des nappes phréatiques, mais aussi à la transmission de maladies, et aux émissions de gaz à effet de serre?

Faut-il encore avoir à l'esprit que le taux de collecte des déchets est inférieur à 50 % dans les pays d'Afrique subsaharienne et concevoir les impacts de ce chiffre sur la santé des habitants et leur environnement, alors que 70 % de la population mondiale vivra dans les villes en 2050?

Faut-il rappeler l'urgence?

Nos partenaires de coopération décentralisée souhaitent ce dispositif et nous nous devons de vous appuyer pour en faciliter la mise en œuvre. Nous nous devons de répondre à l'urgence. De surcroît, collecter, gérer, et valoriser les déchets... c'est aussi s'inscrire dans le long terme. C'est raisonner à l'échelle du territoire et penser son développement économique par le tourisme.

La Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (MAEDI/DGM) est heureuse de vous présenter ce travail d'appui juridique du dispositif « 1 % déchets » issu d'une collaboration née et animée dans le cadre de la Commission nationale de la coopération décentralisée.

Ce dispositif est le vôtre, il s'adresse à TOUTES les collectivités territoriales, grandes ou petites, urbaines ou rurales, ayant l'expertise en interne ou non, à TOUTES les collectivités.

On a coutume de mettre de côté les déchets, c'est le sens étymologique même du terme. La loi et le dispositif 1 % vous proposent tout au contraire de les mettre en lumière.

Bonne lecture, bons travaux et bravo pour votre engagement!

BERTRAND FORT,

Délégué à l'action extérieure des collectivités territoriales



Nous avons tous vu ces images émouvantes d'eau jaillissant d'une canalisation toute neuve, suscitant la joie des enfants et l'émerveillement des adultes. Nous avons également tous vu ces images de campements de fortune envahis par des déchets de toutes natures dans lesquels viennent fouiller quelques chiens errants. Tout le paradoxe de la coopération décentralisée en matière de déchets est illustré dans le rapprochement entre ces deux images: si la gestion des déchets est aussi indispensable que l'accès à l'eau pour garantir la santé et la salubrité des populations, les réussites dans ce domaine sont beaucoup moins valorisantes.

En France, les communes et leurs intercommunalités ont développé pendant des décennies un savoir-faire indéniable et mis en œuvre des moyens techniques et financiers sophistiqués pour apporter à nos concitoyens une véritable réponse au défi de la gestion de leurs déchets. Depuis 20 ans, elles contribuent avec des actions concrètes à la mise en œuvre de l'économie circulaire, permettant de récupérer des matières premières recyclées. Mais, malgré cette technicité, les collectivités françaises sont confrontées aux mêmes problèmes que les autorités locales de pays émergents. Des rencontres avec leurs représentants ont permis de constater que, sous toutes les latitudes, les collectivités font face aux mêmes difficultés dues à l'incivisme, à des papiers jetés à proximité d'une poubelle, au financement d'un service dont tous bénéficient même si les déchets proviennent par définition toujours du voisin. Mêmes difficultés et moyens adaptés pour les traiter constituent le socle d'un échange pouvant déboucher sur des actions de coopération décentralisée.

Les collectivités françaises agissent dans un cadre législatif et réglementaire précis, en particulier celui issu de l'article 14 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 « d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale » ou 1 % déchets. Les projets les plus aboutis, suscitant le plus d'enthousiasme, devront tôt ou tard rentrer dans le cadre rigide des procédures administratives et comptables. En vous proposant ce vademécum, l'AMF souhaite donner aux élus locaux et à leurs équipes les moyens de franchir les principales étapes du parcours qui permettra de concrétiser les projets de coopération décentralisée concernant la gestion des déchets. Leur réalisation fera des rues et des cours débarrassés des déchets d'aussi belles réussites que de l'eau jaillissant d'une canalisation toute neuve.

FRANÇOIS BAROIN,

Président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité

SOMMAIRE

COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET DÉCHETS 4

| | |
|--|---|
| Enjeux de la coopération dans le domaine des déchets..... | 5 |
| Thématiques d'intervention de l'action internationale des collectivités..... | 6 |
| Pourquoi intervenir dans le domaine des déchets? | 7 |

CADRE JURIDIQUE DE L'ACTION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS 8

| | |
|---|----|
| Cadre réglementaire de l'action extérieure des collectivités territoriales..... | 9 |
| Cadre réglementaire de la gestion des déchets des ménages en France..... | 12 |

CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DU 1 % DÉCHETS 18

| | |
|---|----|
| Dispositions de l'article 14 de la loi du 7 juillet 2014..... | 19 |
| Collectivités concernées | 20 |
| Financements mobilisables..... | 24 |
| Enjeux et écueils de la mise en œuvre..... | 25 |
| Projets éligibles | 29 |
| Déchets post-catastrophes..... | 30 |
| Mise en place d'un service | 31 |
| Implication des usagers et des services en France..... | 31 |

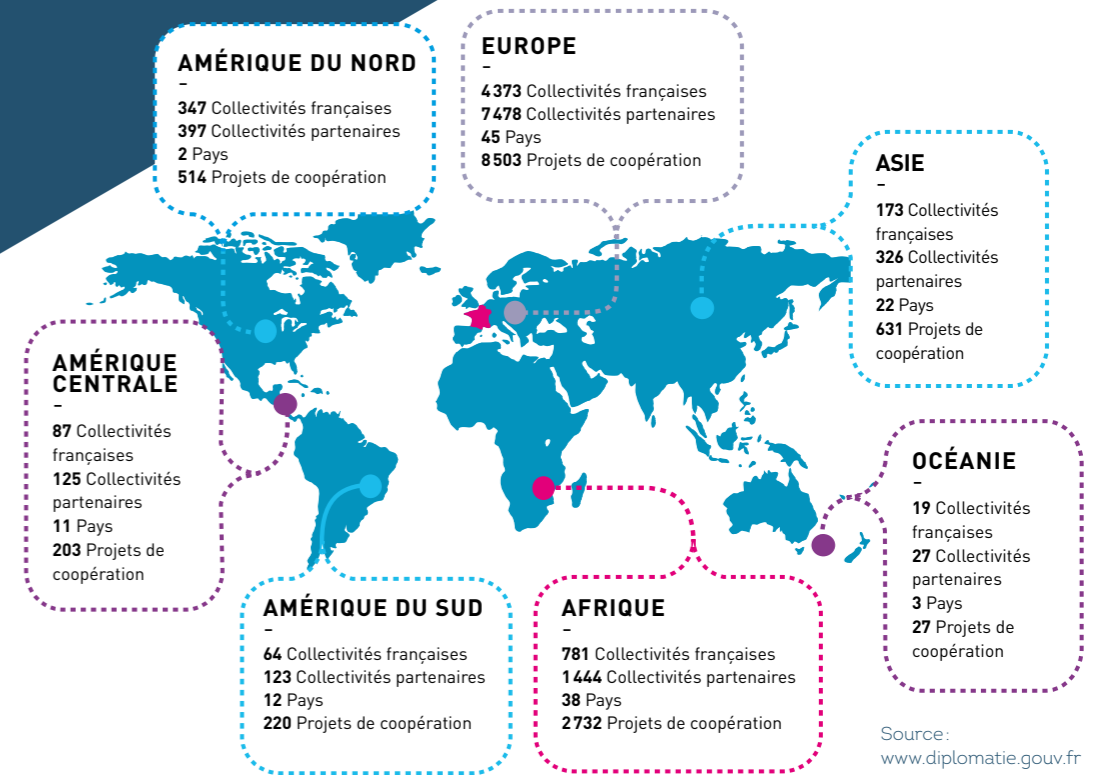
ACTION INTERNATIONALE EN PRATIQUE 32

| | |
|---|----|
| 5 phases d'une coopération décentralisée..... | 33 |
| La communication: un élément essentiel de réussite d'une coopération décentralisée..... | 36 |
| Élaboration du budget..... | 36 |
| Appuis financiers..... | 38 |
| Pilotage: instances fédératrices des actions de coopération décentralisée..... | 39 |

ANNEXES 40

INTRODUCTION

COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET DÉCHETS



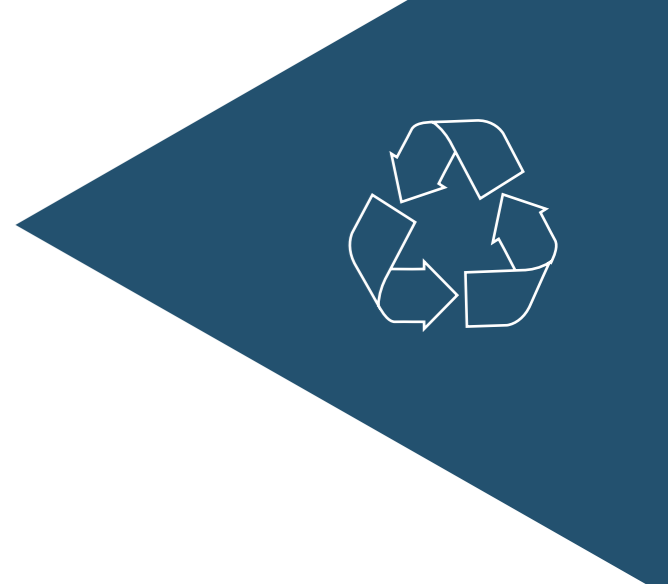
ENJEUX DE LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS

lisée. De la Bretagne au Mali, ou encore de Strasbourg à Volodga en Russie, près de **12 800 projets de coopération** sont conduits par près de **5 000 collectivités françaises**. Des partenariats sont ainsi engagés avec quelque **9 000 collectivités étrangères** dans **146 pays**.

Les zones d'action privilégiées par les collectivités territoriales sont : l'Afrique francophone, la Chine et l'Asie du Sud-Est. On constate également un engagement en progression en Amérique latine et des percées dans l'Afrique lusophone et anglophone. Historiquement, les coopérations décentralisées fondées sur les anciens jumelages dans l'Europe de l'après-guerre sont aussi très nombreuses. Elles s'étendent davantage au-delà des frontières de l'Union européenne.

L'action extérieure des collectivités territoriales comprend toutes les actions de coopération menées à l'international par les collectivités françaises, soit un montant global compris **entre 700 millions d'euros et 1 milliard d'euros** (selon la prise en compte de l'action extérieure d'une partie ou de tous les services des collectivités territoriales).

Ces actions peuvent prendre des formes diverses : elles peuvent notamment faire l'objet de conventions entre autorités locales partenaires, auquel cas on parle de **coopération décentra-**



THÉMATIQUES D'INTERVENTION DE L'ACTION INTERNATIONALE DES COLLECTIVITÉS

Malgré des contextes locaux différents, les gouvernements locaux sont confrontés à des défis souvent très similaires : gestion des services publics essentiels aux populations, gestion des catastrophes naturelles et des crises sociales et humanitaires, développement durable des territoires, développement et/ou maintien du vivre-ensemble...

Leurs larges champs de compétences, et le fait qu'ils soient de plus en plus confrontés à des défis globaux qui demandent des réponses locales, offrent un vaste champ de possibilités en termes de partenariat dans le domaine institutionnel, culturel, économique et de plus en plus dans celui de la lutte contre le changement climatique.

L'action internationale des collectivités peut revêtir des formes très différentes. Elle peut se limiter à des relations d'amitié (jumelages) ou à de simples déclarations d'intention dans certains domaines (par exemple en matière d'échanges culturels ou de relations entre acteurs économiques). Mais elle peut également avoir pour objet des actions d'aide au développement ou à la création de services publics locaux, des actions d'échanges ou de partenariats économiques.

Les thématiques de coopération le plus souvent choisies par les collectivités territoriales sont, sans surprise, celles qui correspondent au cœur de leurs compétences : la culture, l'eau

et l'assainissement, l'aménagement des villes et territoires, l'éducation la formation et la recherche, l'appui institutionnel et l'appui à la gouvernance locale.

L'action extérieure des collectivités territoriales ne doit pas seulement être vue comme un « don ». Il faut la concevoir comme une politique publique locale à part entière car elle a des impacts intéressants sur les territoires français qui les mettent en œuvre :

- valorisation des services de la collectivité qui y participent et des missions de ses agents ; meilleure coordination territoriale avec les acteurs locaux et renforcement d'une identité locale positive ;
- prise de distance et amélioration sur les pratiques de la collectivité ;
- implication des communautés issues des diasporas dans la vie locale ;
- accès à des événements culturels, lutte contre le repli sur soi.

POUR ALLER PLUS LOIN...

L'ATLAS DE LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Accessible sur le site de la CNCD, cet atlas recense de manière cartographique toutes les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises. Il est mis à jour par les collectivités territoriales elles-mêmes.

- Ainsi, on a accès :
- pour un pays, à la liste des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements engagés dans des coopérations ;
 - pour une région française, à la liste des collectivités et groupements de tous niveaux ayant une coopération décentralisée ;
 - pour une collectivité donnée, à l'indication des élus et fonctionnaires responsables et la liste de toutes les coopérations décentralisées de cette collectivité (ou du groupement auquel elle adhère) ;
 - à une entrée par réseaux ;
 - à une entrée par thèmes.

Site Internet : <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/accesMonde.html>

Le volume total de déchets urbains ménagers pourrait augmenter de 70 % d'ici 2025.



POURQUOI INTERVENIR DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS ?

Comme l'accès à l'eau, la gestion des déchets dans des conditions sanitaires correctes constitue un enjeu majeur pour l'hygiène publique dans les pays en voie de développement. L'insuffisance des dispositifs de gestion des déchets ménagers dans ces pays est de nature à compromettre la santé des habitants, à dégrader leur environnement, à générer des pollutions durables et à perturber les activités touristiques contribuant à leur développement économique.

Ces problèmes, encore aggravés par l'urbanisation et le développement des pays du Sud, pourraient devenir un enjeu environnemental et social majeur : un rapport de la Banque Mondiale de 2012 prévoit que le volume total de déchets urbains ménagers pourrait augmenter de 70 % d'ici 2025. Ainsi, le coût de la gestion des déchets municipaux pourrait passer de 205 milliards de dollars en 2012 à 375 milliards de dollars en 2025, un enjeu colossal pour des collectivités qui doivent gérer des services publics complexes avec de faibles moyens. Pourtant, ce problème reste peu reconnu et peu traité par la communauté internationale.

En France, on estime qu'une trentaine de collectivités françaises ont déjà des partenariats avec des collectivités étrangères, afin de développer des projets de gestion des déchets.

Jusqu'au vote du 1 % déchets, l'absence de cadre juridique clair fragilisait leur situation et pouvait, dans certains cas, freiner les initiatives. Dans un contexte de tarissement des ressources publiques, ce dispositif permet de plus aux collectivités de disposer d'un moyen de financement clair pour leurs actions.

CADRE JURIDIQUE DE L'ACTION INTERNATIONALE DANS LE DOMAINE DES DÉCHETS



CADRE RÉGLEMENTAIRE DE L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE

Les premières relations entre collectivités territoriales relevant d'États différents, sont nées dans l'immédiat après-guerre, avec la pratique des jumelages (d'abord essentiellement avec l'Allemagne, puis durant la guerre froide avec des pays d'Europe de l'Est), sous l'impulsion d'élus municipaux mobilisés autour de valeurs de réconciliation et de meilleure compréhension entre les peuples. Elles constituaient alors essentiellement des cadres d'échanges culturels.

Les jumelages changent de nature dès les années soixante-dix lorsque :

- les régions naissantes développent des coopérations transfrontalières avec un contenu plus technique ;
- des communes s'engagent dans des actions concrètes de solidarité, notamment avec des localités des pays sahéliens.

Mais ce n'est que dans les années quatre-vingt-dix que la coopération décentralisée est officiellement reconnue et il faut attendre les années 2000 pour qu'elle soit dotée d'outils juridiques et financiers.

- Depuis la **loi d'orientation du 6 février 1992**, les collectivités françaises ont le droit de signer des conventions avec les collectivités étrangères, dans les limites de leurs compétences et le respect des engagements internationaux de la France.
- La coopération décentralisée devient une compétence à part entière des collectivités territoriales avec la **loi Thiollière**, adoptée le 25 janvier 2007, qui précise et complète la loi de 1992, et met les collectivités à l'abri du risque juridique, mais à condition que les actions soient menées dans le cadre de conventions de coopération décentralisée (sauf en cas d'urgence où elles peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire).

- **La loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et à la solidarité internationale du 7 juillet 2014** introduit le terme d'« action internationale des collectivités territoriales » dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT-Art. L.1115-2). Ce texte vient à la fois assouplir et sécuriser l'action des collectivités territoriales, qui peuvent dès lors « mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire » sans obligation de le faire dans le cadre de conventions et sans qu'il ne soit nécessaire de prouver le caractère d'urgence pour les actions humanitaires.

Les collectivités sont bien sûr tenues d'agir dans le respect des engagements internationaux de la France. Comme le conseille la Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide au développement de 2005, il est également important, pour l'efficacité, la crédibilité et la pérennité de l'action, de se conformer au contexte légal et institutionnel du pays dans lequel l'action est menée.

MÉCANISMES DE FINANCEMENT

Parallèlement à la sécurisation juridique de leurs actions, la loi a évolué pour donner aux collectivités des outils leur permettant de les financer.

- La **loi Oudin-Santini** du 9 février 2005 a permis aux collectivités territoriales et à leurs groupements (EPCI et syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement) de consacrer jusqu'à 1 % du budget annexe de leurs services d'eau et d'assainissement à des actions de coopération internationale. Codifiée à l'article L.1115-1-1 du CGCT, elle permet à la fois des actions de coopération avec les collectivités et groupements étrangers dans le cadre de conventions et des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements (cf. pour aller plus loin).
- La loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, aussi appelé **loi Pintat**, étend le dispositif prévu pour l'eau aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité et de gaz en leur permettant de consacrer jusqu'à 1 % du budget en la matière à des actions de coopération internationale.

POUR ALLER PLUS LOIN...

LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT ET L'IMPACT DE LA LOI OUDIN-SANTINI.

« 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 ». Article L.1115-1-1 du Code général des collectivités territoriales, dite loi Oudin-Santini. Dix ans après son adoption, ce sont jusqu'à maintenant près de **200 millions d'euros** qui ont été mobilisés par les collectivités françaises et les agences de l'eau pour développer de nombreux projets et tisser de solides liens avec les acteurs du Sud, inscrivant ainsi dans la durée la solidarité pour l'eau et l'assainissement. L'application de la loi Oudin-Santini a permis en 2014 de mobiliser 20,6 M€ (dont 12,3 mobilisés par les collectivités territoriales et 12,6 par les agences de l'eau), soit 83 % des contributions de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Si l'on ne considère que les contributions des collectivités locales (12,3 M€), elles se répartissent à 65 % sur le budget eau et assainissement et à 35 % sur le budget général. (chiffres issus du programme solidarité eau, pS-Eau, 2014)

UNE LOI DÉSORMAIS RECONNUE DANS L'UNION EUROPÉENNE

On notera d'une part deux résolutions incitatives du Parlement européen les 16 mars 2006 et 12 mars 2009, comportant une référence explicite au principe adopté en France puisqu'il est demandé au Conseil et à la Commission « d'encourager les pouvoirs locaux de l'Union à consacrer une part des redevances perçues par la fourniture des services d'eau et d'assainissement de l'eau à des actions de coopération décentralisée ». D'autre part, la loi votée aux Pays-Bas en janvier 2010 donne la possibilité aux entreprises distributrices d'eau de consacrer jusqu'à 1 % de leur chiffre d'affaires à des actions de coopération internationale pour améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des plus démunis. Le travail de plaidoyer pour un 1 % eau partagée à l'échelle de l'Union européenne se poursuit.



CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA GESTION DES DÉCHETS DES MÉNAGES EN FRANCE

DÉFINITION DES DÉCHETS

L'article L.514-1-1 du code de l'environnement définit qu'un déchet est « toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ». C'est donc l'acte d'abandon, le fait que l'objet n'appartienne plus à un propriétaire qui crée un déchet. Cette définition est extrêmement large et ne donne aucune indication sur la taille, la composition, la nature et l'usage précédent. Elle s'applique aussi bien à une feuille de papier froissée avant de la jeter dans une corbeille de rue qu'à une voiture.

La variété de la nature des déchets s'accompagne également d'une variabilité dans le temps. Un objet usager cesse d'être

un déchet s'il trouve un nouveau propriétaire qui le destine au même usage ou à un autre usage.

En perdant son propriétaire en même temps que sa valeur d'usage, le déchet perd sa valeur financière (le bien même usagé peut être vendu) pour devenir une charge financière : il sera nécessaire de le transporter jusqu'à un lieu de traitement, le traiter et l'éliminer suivant les prescriptions réglementaires.

Un déchet est donc un bien dont personne ne veut et pour lequel il va falloir dépenser de l'argent.

De plus, un déchet relégué dans un endroit où personne ne s'en préoccupe peut être source de pollutions ou de problèmes sanitaires.

SERVICE PUBLIC LOCAL DE GESTION DES DÉCHETS DES MÉNAGES

La définition même du déchet porte en elle toutes les difficultés qu'il faudra résoudre :

- un financement indépendant de la valeur vénale du déchet, faute de quoi il n'est possible de gérer qu'une fraction des déchets, ceux dont le produit de la vente couvrira le coût de la collecte et du traitement ;
- une autorité publique qui organise la collecte et le traitement des déchets « non rentables » ; la capacité de mettre en place une police pour sanctionner les abandons

de déchets hors des dispositifs de collecte est également nécessaire ;

- des techniques de collecte et de traitement qui garantissent la protection de la santé et de l'environnement dans un premier temps, et la récupération de ressources utilisables, dans un deuxième temps.

La réglementation des déchets repose sur le principe de la responsabilité du producteur du déchet (celui qui transforme un bien en déchet) jusqu'à l'élimination finale du déchet, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il ne constitue plus un risque pour la santé et l'environnement (article L.541-2 du Code de l'environnement). Cette responsabilité n'est pas interrompue par la remise du déchet à un tiers en vue de son traitement. Une commune qui remet des déchets à un professionnel qui cause un dommage à l'environnement verra sa responsabilité recherchée.

L'organisation d'un service de gestion des déchets impose de disposer :

- de réserves foncières pour y installer des installations logistiques (stations de transfert ou garages) et des installations de traitement ;
- de personnel directement employé par l'autorité publique ou employé par des prestataires en contrat avec l'autorité publique ;
- d'équipements divers, depuis les bacs pour les usagers ou les camions de collecte jusqu'aux équipements mécaniques dans les installations de traitement et de stockage.

Le niveau de qualification des personnels est très variable ; les collectivités emploient des agents de collecte et des agents de tri, mais aussi des ingénieurs capables d'assurer le fonctionnement d'installations industrielles. La gestion des déchets constitue également un des secteurs professionnels les plus touchés par les accidents du travail, juste derrière les professions du BTP.

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS DU BLOC COMMUNAL

La loi admet que les ménages n'ont pas les moyens d'assurer eux-mêmes le traitement de leurs déchets dans de bonnes conditions de sécurité pour eux-mêmes et pour l'environnement. Les communes ayant des responsabilités en matière de salubrité et d'hygiène publique, le CGCT prévoit que « les communes, la Métropole de Lyon ou les établissements publics de coopération intercommunale » se chargent, en lieu et place des habitants, de la gestion des déchets des ménages (article L.2224-13 du CGCT).

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe) prévoit que la collecte et le traitement des déchets ménagers sont des compétences obligatoires pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, (les métropoles et les communautés urbaines disposaient déjà de cette compétence).

La gestion des déchets est donc assurée par toutes les formes de collectivités du bloc communal¹ :

- les communautés de communes ou communautés d'agglomération ;
- les communautés urbaines ;
- les métropoles ;
- les syndicats intercommunaux et les syndicats mixtes.

Les départements sont susceptibles d'avoir également une compétence en matière de gestion des déchets : l'organisation directe du traitement et des transports qui s'y rapportent si les établissements de coopération intercommunale le lui demandent. Cette compétence opérationnelle des départements est rarement mise en œuvre.

La compétence relative à la gestion des déchets comprend deux parties :

- les opérations relatives à la collecte des déchets (collecte en porte-à-porte auprès des ménages, collecte en bornes d'apport volontaire, parfois stations de transfert) ;
- les opérations relatives au traitement des déchets (tri et recyclage, valorisation organique et énergétique, stockage).

→ **NOTE :** dans le cas où les déchèteries comprennent à la fois un aspect collecte (organisation des apports par les usagers) et un aspect traitement (évacuation des bennes en bas de quai), la réglementation laisse aux collectivités le soin de décider elles-mêmes si la déchèterie passera du côté traitement ou du côté collecte.

¹ À compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « collecte et traitement des déchets » devient une compétence obligatoire à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, toutes les communes, sauf exception, doivent transférer cette compétence à leur EPCI à fiscalité propre au plus tard au 1^{er} janvier 2017.



TYPES DE FINANCEMENT

Le service public local de gestion des déchets ménagers est financé par des recettes qui ont des origines, des modalités de perception et des statuts fiscaux différents :

- des ressources fiscales (taxe d'enlèvement des ordures ménagères et redevance d'enlèvement des ordures ménagères, voire budget général des communes) ;
- des ressources budgétaires (contributions versées par les collectivités membres à la collectivité qui exerce la compétence en leur lieu et place) ;
- des soutiens versés par des éco-organismes pour des déchets couverts par un dispositif de responsabilité élargie du producteur ;
- des recettes industrielles et commerciales issues de la vente d'énergie (chaleur, biogaz ou électricité) et de matières (verre, papiers et cartons, plastiques, métaux, composts par exemple).

Ressources fiscales

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est levée par les services fiscaux sur la base du rôle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (articles L.1520 à L.1526 du code général des impôts-CGI). Son produit peut être inférieur au total des dépenses du service ; dans ce cas, le complément viendra du budget général. Il faut noter que cette pratique devient de plus en plus rare.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Interprétation de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

Les déchets concernés sont les suivants :

- La compétence « collecte et traitement des déchets des ménages », visée à l'article L.1115-1-2 est définie à l'article L.2224-13 du CGCT. Elle se distingue de la collecte et du traitement des déchets non ménagers.
- Aussi, la redevance spéciale mentionnée à l'article L.2333-78 du CGCT, qui peut notamment être instaurée pour les déchets des commerces de proximité, entreprises et administrations, concerne tous les déchets autres que les déchets des ménages. Aussi, elle ne peut pas entrer dans le calcul du « 1 % des ressources affectées aux budgets de ces services », prévu à l'article L.1115-1-2.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) est gérée directement par la collectivité et payée par tous les usagers du service (ménages et assimilés) en fonction du service rendu (article L.2333-76 du CGCT). La mise en place d'une redevance fait du service de gestion des déchets un service public à caractère industriel et commercial (SPIC). Ce statut juridique impose le respect de deux règles :

- le montant payé par chaque usager est en fonction du service rendu ;
- le montant des recettes perçues doit équilibrer le total des dépenses du service ; il n'est pas possible de combler un déficit par le budget général, ni d'affecter un reliquat à d'autres dépenses du budget général.

→ **NOTE :** lorsque la collectivité a choisi de financer le service par une REOM, elle peut définir un tarif particulier pour les non-ménages dans le cadre de la REOM (toujours en fonction du service rendu).

Bien que cela devienne de plus en plus rare, certaines collectivités financent la collecte et le traitement des déchets directement à partir du budget général, sans avoir mis en place un financement spécifique.

→ **NOTE :** lorsque les services publics de gestion des déchets des ménages collectent également des déchets non ménagers (déchets des commerces de centre-ville par exemple), ils peuvent mettre en place un financement spécifique (redevance spéciale payée par les utilisateurs du service qui ne sont pas des ménages) et/ou assujettir ces usagers à la TEOM. Le produit de la redevance spéciale, quand elle existe, fait partie des ressources du service.

La mise en place d'une redevance fait du service de gestion des déchets un service public à caractère industriel et commercial.

Ressources budgétaires

Les dispositions législatives prévoient que les collectivités qui assurent effectivement la collecte peuvent instituer la TEOM (Code général des impôts) ou la REOM (Code général des collectivités territoriales). Dans ce cadre, un syndicat de communes ou de groupements de communes peut instaurer l'un de ces deux types de financements. Toutefois, il ne s'agit pas d'une obligation et le syndicat peut renoncer à ce financement direct pour préférer le versement de contributions budgétaires par ses membres. Les contributions budgétaires sont généralement calculées en fonction du nombre d'habitants desservis et/ou des tonnages traités.


Lorsque le syndicat préfère financer le service par des contributions budgétaires, les groupements de communes qui en sont membres conservent la possibilité de mettre en place la TEOM ou la REOM pour leur propre compte, sous réserve du respect de certaines procédures.

Soutiens financiers versés par les éco-organismes

Les soutiens financiers (ou compensations financières) versés par les éco-organismes sont calculés en fonction d'un tarif et des tonnages de déchets collectés sélectivement; le tarif est unique pour toutes les collectivités du territoire national et il peut être modifié tous les 6 ans.

Les soutiens n'ont pas pour seul but de compenser des coûts, ils peuvent aussi contenir des dispositions qui vont inciter à une politique. Par exemple, des tarifs élevés pour la collecte d'un type de matériaux inciteront à en développer la collecte séparée.

La nature juridique et fiscale des soutiens financiers versés n'est pas très bien définie : il ne s'agit pas de prestations de services, ni de la vente des matériaux, ni de contributions budgétaires. Il est couramment admis qu'il s'agit de compenser les dépenses que les collectivités font à la place des producteurs de biens soumis aux dispositifs de responsabilité élargie des producteurs.

 **ATTENTION!** Les versements des éco-organismes ne sont pas des recettes commerciales, mais des compensations financières (subventions de fonctionnement).

Ventes de produits ou d'énergie

Une partie des déchets collectés par les services publics peut être triée et revendue, soit pour réemploi de l'objet, soit pour recyclage de la matière dont est constitué l'objet. Ces ventes font donc l'objet de recettes commerciales, dont la part dans les ressources du service « déchets » tend à devenir plus importante sous l'effet de l'augmentation de cours des matériaux et des performances de collecte séparée.

Certains des services de gestion des déchets produisent de l'énergie. Une partie est utilisée dans les installations de traitement des déchets ou dans d'autres installations de la collectivité, une autre partie est vendue à un utilisateur tiers.

Les énergies produites par les installations de traitement des déchets sont : la chaleur (sous forme de vapeur), l'électricité et le biogaz.

Les usines d'incinération d'ordures ménagères produisent des sous-produits de combustion formés d'imbrûlés : les mâchefers. Dans certains cas, ces derniers peuvent être vendus pour en faire des sous-couches routières ou des matériaux de remblaiement. Il est toutefois rare que les recettes tirées de cette activité soient significatives.


Enfin, certaines collectivités produisent du compost à partir des déchets organiques. Il peut également faire l'objet d'une vente ; dans la plupart des cas, la collectivité vendant son compost ne perçoit pas de recettes et prend à sa charge le transport jusqu'au lieu d'utilisation du compost.



RÉGIME TVA

Le régime TVA du service de gestion des déchets est complexe car il cumule plusieurs situations fiscales :

- lorsque le service est financé par la Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, il est hors champ de la TVA (recettes fiscales) ;
- lorsque le service est financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, il est hors champ de la TVA, mais la collectivité peut demander à être assujetti à la TVA (article 260A du code général des impôts) ;
- les soutiens versés aux collectivités par les éco-organismes sont considérés par l'administration fiscale comme des subventions de fonctionnement et, à ce titre, ils ne sont pas affectés de TVA ;
- les ventes de matériaux et les prestations effectuées pour le compte de tiers sont assujetties à la TVA selon les règles de droit commun.

 **ATTENTION!** La TVA collectée par une collectivité lorsqu'elle émet une facture avec TVA n'est pas une recette de la collectivité mais une recette de l'État. Elle doit être reversée aux services fiscaux et elle ne peut pas être comptabilisée dans le montant des recettes de la collectivité.

CONDITIONS DE LA MISE EN ŒUVRE DU 1 % DÉCHETS



DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 14 DE LA LOI DU 7 JUILLET 2014

L'article 14 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale crée, dans le Code général des collectivités territoriales, un article L.1115-2 ainsi rédigé :

« Art. L.1115-2.- Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L.2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L.1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages ».

DEPUIS LA LOI DÉVELOPPEMENT ET SOLIDARITÉ INTERNATIONALE DU 7 JUILLET 2014 LE DISPOSITIF DU 1 % SOLIDAIRE A DONC ÉTÉ ÉLARGI AU SECTEUR DES DÉCHETS MÉNAGERS (ARTICLE L.1115-2 CGCT).

En bref, ce qu'il faut en retenir...

- le système est volontaire et plafonné à 1 % de la ressource disponible ;
- le champ d'application ne se limite pas aux pays en développement et n'exclut pas que des actions sur crédits venant du budget général soient entreprises par d'autres types de collectivités que les intercommunalités et les syndicats.



COLLECTIVITÉS CONCERNÉES

Compte tenu de la rédaction de l'article L.1115-2 du CGCT, toutes les collectivités ayant une compétence déchets sont susceptibles de mener une action de coopération décentralisée, qu'elles soient compétentes en matière de collecte, de traitement ou de collecte et de traitement. Deux cas nécessitent néanmoins une analyse plus fine :

- les établissements de coopération intercommunale qui ont transféré l'exercice de la compétence collecte car elles n'ont plus de compétence « gestion des déchets » ;
- les syndicats mixtes dont les compétences sont définies par leur statut.

UNE COMPÉTENCE DÉSORMAIS ORGANISÉE AU SEUL NIVEAU DES INTERCOMMUNALITÉS (COMMUNAUTÉS OU SYNDICATS)

À compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « collecte et traitement des déchets » devient une compétence obligatoire des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Tous les échelons intercommunaux auront donc cette compétence. En conséquence, les communes qui font partie du périmètre d'une de ces intercommunalités n'auront plus l'exercice de cette compétence. Seules quelques communes isolées (cas des îles mono communales, ...) échappent à cette règle ce qui correspond tout au plus à quelques dizaines de cas.

Dans ce contexte, les participations aux différents syndicats de communes ou syndicats mixtes seront revues et les équilibres politiques au sein de ces intercommunalités seront plus ou moins bouleversés.

Ce changement majeur dans l'organisation de la gouvernance de ce service public ne manquera pas d'avoir des conséquences dans les modes de gouvernance politique des déchets.

COLLECTIVITÉS AYANT TRANSFÉRÉ LA COMPÉTENCE

Si les EPCI ont transféré l'exercice de leur compétence collecte à une intercommunalité plus étendue, elles ne peuvent plus l'exercer. De ce fait, elles ne peuvent plus prétendre à bénéficier des dispositions de l'article L.1115-2 du CGCT. Ces collectivités ont d'ailleurs transféré la capacité de mettre en place les financements spécifiques au service « déchets » (taxe d'enlèvement des ordures ménagères et redevance d'enlèvement des ordures ménagères) avec la compétence. Dans ce cas, elles peuvent toujours avoir une politique de coopération décentralisée, y compris dans le domaine des déchets, mais elles ne peuvent plus la financer par le mécanisme du 1 % déchets. Elles peuvent également participer à la politique de coopération décentralisée de l'intercommunalité qui exerce la compétence « déchets ».

Or, c'est la situation, par exemple, de grandes villes qui font partie de communautés urbaines (la compétence gestion des déchets est une compétence obligatoire des communautés urbaines). En conséquence, la ville centre ne peut plus financer ses actions de coopération décentralisée par ce mécanisme ; c'est la communauté urbaine qui devra s'engager dans la coopération décentralisée au titre du 1 % déchets. Les accords politiques pour mobiliser la communauté urbaine peuvent être plus longs à mettre en place.





« Le syndicat de communes est un établissement de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal² »

SYNDICATS MIXTES

Le cas des syndicats de gestion des déchets est un peu plus délicat. Leurs compétences ne sont pas définies par la loi, mais par leurs statuts et les délibérations des collectivités qui en sont membres : « le syndicat de communes est un établissement de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt intercommunal² ». C'est cette souplesse dans la définition de ses activités qui a été mise en œuvre pour des transferts « à la carte » de compétences : syndicat d'études, syndicat gérant une partie des équipements de traitement, par exemple.

En conséquence, par définition, un syndicat mixte est au service de ses communes membres. C'est pourquoi il n'est pas possible de se prononcer sur la légitimité d'un syndicat à financer des actions de coopération décentralisée, sans examen de ses statuts et des délibérations susceptibles d'avoir modifié les compétences du syndicat.

En cas de contrôle par le juge, ce dernier vérifiera la cohérence entre les activités du syndicat et ses statuts.

En conclusion

Il faut donc suivre les modalités propres à chaque intercommunalité communauté ou syndicat :

- **soit être titulaire de la compétence collecte et / ou traitement ;**
- **soit avoir transféré la compétence collecte à un syndicat qui n'a pas mis en place la TEOM ou la REOM et avoir mis en place un de ces financements.**
- **soit avoir reçu mission de la part de ses membres de financer des actions de coopération décentralisée.**

Pour être efficaces, les actions de coopération décentralisée gagnent à s'appuyer sur les actions menées par les communes ou intercommunalités adhérentes. Cette mutualisation à tous les niveaux donne une base politique solide de la coopération décentralisée.

² ARTICLE L.5212-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

POUR ALLER PLUS LOIN...

Interprétation de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)

LES COMMUNES, EPCI ET SYNDICATS MIXTES QUI PEUVENT UTILISER LE DISPOSITIF « 1 % DÉCHETS » SONT LES SUIVANTES :

les communes (1) et les EPCI et syndicats mixtes (2) compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages, d'un côté, des collectivités ou groupements qui perçoivent la TEOM ou la REOM, de l'autre (3).

1 SEULES CERTAINES COMMUNES ISOLÉES PEUVENT ENCORE ÊTRE COMPÉTENTES EN MATIÈRE DE COLLECTE ET DE TRAITEMENT DES DÉCHETS ET UTILISER LE DISPOSITIF

À compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « collecte et de traitement des déchets des ménages » est obligatoirement exercée par :

- les communautés de communes (article L.5214-16 du CGCT) ;
- les communautés d'agglomération (article L.5216-5 du CGCT) ;
- les communautés urbaines créées après la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 (article L.5215-20 du CGCT) ;
- les métropoles (la compétence « gestion des déchets des ménages et déchets assimilés », mentionnée à l'article L.5217-2 du CGCT, recouvre la collecte et le traitement des déchets des ménages).

Aussi, compte tenu de la couverture quasi-totale du territoire en EPCI à fiscalité propre (99,9 % des communes sont couvertes) les communes se retrouvent presque toutes dans l'impossibilité d'utiliser le 1 % déchets (sous réserve des précisions apportées au 2.) Seules les communes isolées (27 communes au 1^{er} janvier 2016, parmi lesquelles on trouve des îles mono communales ou des communes qui se retrouvent isolées à la suite d'une décision de justice) qui n'auraient pas transféré la compétence à un syndicat mixte peuvent utiliser le dispositif du « 1 % déchets ».

→ **NOTE :** Voir cas particulier EPT pour Paris

2 LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE ET LES SYNDICATS MIXTES COMPÉTENTS EN LA MATIÈRE PEUVENT UTILISER LE DISPOSITIF

Tous les EPCI à fiscalité propre peuvent l'utiliser. À noter qu'un EPCI à fiscalité propre qui dispose de cette compétence peut utiliser ce dispositif et ce quand bien même il aurait conclu une délégation de service public avec une société spécialisée dans la collecte et le traitement des déchets des ménages.

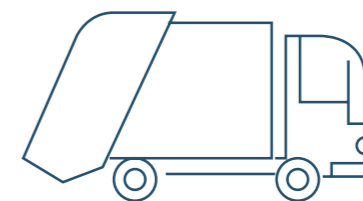
Enfin, tout syndicat mixte compétent dans ce domaine peut utiliser le dispositif.

3 LES COMMUNES EPCI ET SYNDICATS MIXTES PERCEVANT LA TAXE OU LA REDEVANCE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

La possibilité de percevoir la TEOM ou la REOM est liée à la compétence « collecte et traitement des ordures ménagères ».

Une commune, un EPCI ou un syndicat mixte ne peut instituer la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères qu'à condition de bénéficier de l'ensemble de la compétence élimination des déchets ménagers et d'assurer au moins la collecte, c'est-à-dire d'être responsable de la collecte. Toute commune ou EPCI qui s'est dessaisi de l'ensemble de la compétence et donc n'assume plus aucune charge ne peut plus, en règle générale, percevoir la TEOM ou la REOM.

En revanche, la commune (cas exceptionnel) ou l'EPCI qui conserve la collecte et transfère le seul traitement est à même d'instituer et de percevoir la TEOM ou la REOM et, partant, de pouvoir utiliser le « 1 % déchets ».



FINANCEMENTS MOBILISABLES

« 1 % des ressources affectées au service » peut être compris de deux façons :

- il ne s'agit que du mode de calcul du plafond de l'aide mobilisable, mais les sommes ne sont pas prises sur le budget du service déchets ;
- le financement des actions de coopération décentralisée est issu du budget du service « déchets » dans la limite de 1 % de ses ressources.

Dans le premier cas, il ne s'agit que d'une règle comptable de calcul des plafonnements et le service « déchets » n'est pas concerné. Dans le second cas, les actions de coopération décentralisée deviennent une dépense effective du service « déchets ».

Les contraintes budgétaires des collectivités laissent à penser que la deuxième situation sera la plus fréquente. En effet, les budgets « déchets » représentent le deuxième poste des dépenses environnement, juste derrière les budgets « eau et assainissement ». Toutefois, les services de gestion des déchets ne sont pas organisés pour mener des actions de coopération décentralisée et il sera nécessaire de les préparer à cette nouvelle activité.

ENJEUX ET ÉCUEILS À LA MISE EN ŒUVRE

Le service public de gestion des déchets est un service tourné principalement vers l'opérationnel. Il a des obligations de résultat : collecter les déchets produits par les habitants dans de bonnes conditions sanitaires, les valoriser et les traiter dans de bonnes conditions environnementales.

En application du principe de spécialité³ des collectivités, un service public « déchets » n'a pas d'autre compétence que de gérer les déchets de la collectivité et de ses habitants. Il ne faut pas en déduire qu'un service public local de gestion des déchets ne peut pas avoir des actions de coopération décentralisée. Par contre, des telles opérations ne rentrent pas dans le cadre de la définition habituelle de la compétence « déchets » et il sera nécessaire de définir plus exactement ces nouvelles attributions.

La gestion des déchets faisant de plus en plus appel à la participation active des habitants, il sera donc nécessaire de les associer à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique de coopération décentralisée.

SÉCURISER LE CONTEXTE POLITIQUE

Les actions de coopération décentralisée relèvent d'une politique définie par la collectivité. Le projet sera d'autant plus solide et s'inscrira dans la durée s'il est porté par l'ensemble de la collectivité. C'est pourquoi il devra tôt ou tard faire l'objet d'un débat au sein des instances délibératives. Si les services peuvent, dans certains cas, être à l'origine des premiers contacts avec les collectivités des pays émergents, il ne relève pas de leurs prérogatives d'engager la coopération décentralisée, qui est une action politique.

Les habitants sont de plus en plus attentifs à la gestion et au coût du service de gestion des déchets. Les évolutions réglementaires vont également dans ce sens. Les pouvoirs publics et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) incitent fortement à développer la tarification incitative qui permet à l'utilisateur de payer en fonction de sa production de déchets. Cette individualisation du financement du service conduit certains usagers à examiner de très près les comptes des collectivités. Par ailleurs, la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, prévoit la mise en place d'une comptabilité

³ Une collectivité ne peut intervenir que sur son périmètre géographique, pour des services destinés à ses habitants.



Il est indispensable d'appuyer la participation du service déchets à des actions de coopération décentralisée par une délibération.

analytique pour les services déchets. Elle a par ailleurs augmenté le nombre d'indicateurs financiers obligatoires. Même si la loi du 7 juillet 2014 autorise les collectivités à financer des politiques de coopération décentralisée sur leur budget « déchets », les montants alloués à cette dernière, doivent apparaître clairement sur les documents budgétaires.

SÉCURISER LE CONTEXTE JURIDIQUE

Dans un domaine où la jurisprudence est encore réduite, le juge administratif sera sensible à la cohérence des actes administratifs de la collectivité. Il est donc indispensable d'appuyer la participation du service déchets (même s'il s'agit uniquement d'un financement) à des actions de coopération décentralisée par une délibération.

La délibération peut faire l'objet d'un recours, mais cette situation aura le mérite de faire apparaître immédiatement les difficultés, bien avant d'avoir entamé la partie plus opérationnelle du projet. Si la délibération ne fait l'objet d'aucun recours, la collectivité disposera d'une base juridique pour sécuriser son action.

→ **NOTE** : il est nécessaire sur le plan juridique de faire référence à l'article L.1115-2 du CGCT dans la délibération. Dans ce cas, le recours pourra porter sur la façon dont la collectivité entend mettre en place ce dispositif et non le bien-fondé de la décision. Ne pas mentionner l'article du CGCT ouvre la possibilité d'un recours sur le droit de la collectivité à affecter ces sommes à des actions de coopération décentralisée.



Deux cas peuvent se présenter :

- la collectivité a déjà une politique de coopération décentralisée : il sera alors nécessaire de préciser que le service « déchets » sera intégré à cette politique, en précisant s'il s'agit juste d'un financement ou s'il est fait appel à des moyens techniques ;
- la collectivité n'a pas encore de politique de coopération décentralisée ; il faut donc en acter le principe.

→ **NOTE** : les collectivités doivent réaliser et publier une comptabilité analytique des dépenses qui regroupe toutes les dépenses et les recettes du service. Cette obligation est valable quel que soit le mode de financement du service.

DÉFINIR L'ASSIETTE

Si les budgets consacrés par les collectivités du bloc communal à la gestion des déchets sont assez importants, ils sont également très surveillés :

- tous les ans, les présidents d'établissements de coopération intercommunale doivent établir et publier avant le 30 juin un « rapport annuel sur la qualité et le coût du service public local de gestion des déchets » ; ce rapport est présenté en conseil communautaire ou en conseil syndical et il est mis à la disposition du public ;

- une partie des ressources du service étant issue des dispositifs dits à responsabilité élargie des producteurs (REP), les éco-organismes sont vigilants sur l'usage que les collectivités font des sommes qu'ils leur versent.

Par ailleurs, les habitants sont de plus en plus impliqués dans le service puisqu'ils effectuent le premier geste de tri. Les coûts du service (et le montant des contributions financières demandées aux habitants) ayant considérablement augmenté ces 20 dernières années, les habitants s'interrogent de plus en plus sur l'utilisation de ces fonds. Enfin, la généralisation de la tarification incitative développe une approche plus « individualisée » du service et chaque habitant veut avoir l'assurance qu'il paie le juste prix du service.

La formulation de l'article L.1115-2 du CGCT ne mentionne que les ressources affectées au service pour définir l'assiette du plafonnement. Toutefois, deux types de ressources seulement constituent sans ambiguïté des ressources dont la collectivité peut disposer :

- les ressources fiscales (TEOM-REOM) et budgétaires ;
- les recettes commerciales issues de la vente de matériaux ou d'énergie.

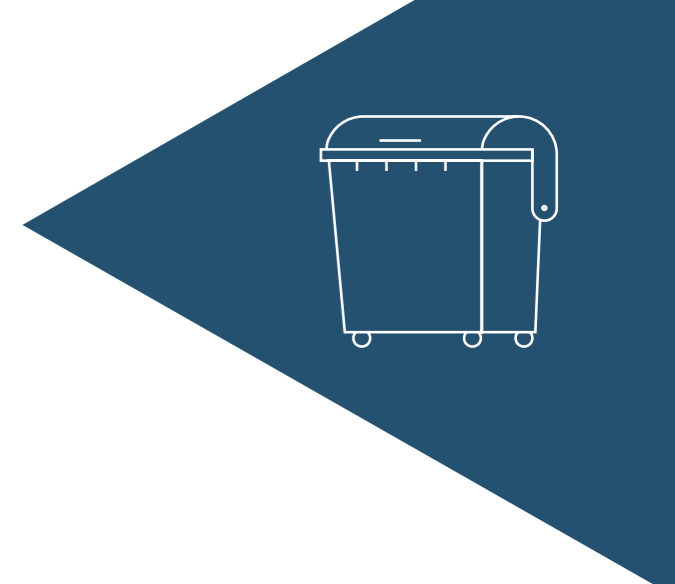
La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est levée par la collectivité et elle peut disposer de son produit assez librement.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères est également une recette à caractère fiscal, même si elle est entièrement gérée par les services de la collectivité. Toutefois, dans ce cas, le service « déchets » est un service public à caractère industriel et commercial et le montant des recettes doit correspondre au montant total des dépenses du service.

Il n'est pas possible d'alimenter le budget général à partir des recettes de la redevance.

Les contributions budgétaires des collectivités membres d'un syndicat ne peuvent être comptabilisées dans l'assiette que si les membres ont donné leur accord pour mener de telles opérations de coopération décentralisée.

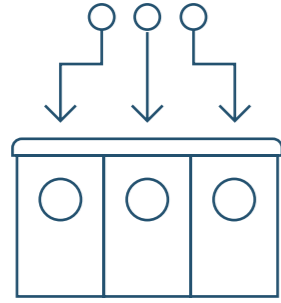
Les recettes commerciales sont également des ressources financières que les collectivités peuvent intégrer dans l'assiette du 1 %.



ATTENTION ! Un usager, mécontent de constater que les sommes qu'il verse au titre des déchets servent également à des actions de coopération décentralisée, peut contester la délibération, mais il ne peut pas demander une réduction de sa redevance à due proportion.



ATTENTION ! Seul le montant hors taxe est une recette de la collectivité ; le produit de la TVA appartient à l'État. Cette précision ne devient importante que si les sommes allouées aux opérations de coopération décentralisée se rapprochent du plafond de 1 %.



INTÉGRER LES FINANCEMENTS ISSUS DU RECYCLAGE ?

Les collectivités compétentes en matière de déchets peuvent percevoir des soutiens versés par les éco-organismes dans le cadre des filières à responsabilité élargie du producteur (REP).

La REP est une disposition juridique et financière créée par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Les collectivités n'ont pas d'obligation légale de participer à un dispositif de REP. C'est pourquoi leur collaboration avec les éco-organismes est fondée sur le plan juridique par un contrat qui établit les engagements réciproques de l'éco-organisme et de la collectivité, mais qui définit aussi les modalités de calcul et de versement des soutiens.

La nature juridique des soutiens versés par les éco-organismes n'est pas complètement tranchée : il s'agirait de subventions de fonctionnement. Il est toutefois certain qu'ils participent à un mécanisme dont le périmètre dépasse très largement les collectivités et, à ce titre, ils ne peuvent pas être simplement considérés comme des ressources de la collectivité.

Pour statuer sur le régime TVA de ces soutiens, l'administration fiscale considère qu'il s'agit de subventions de fonctionnement versées aux collectivités. Dans ce contexte, il est plus sage de les sortir des ressources affectées au service « déchets » lors du calcul de l'assiette du 1 % déchet.

Il est probable que les sommes que les collectivités consacreront à des actions de coopération décentralisée en matière de déchets resteront très inférieures à 1 % des ressources financières du service. Toutefois, le service a de multiples interactions avec des partenaires à l'extérieur de la collectivité et une mauvaise compréhension de la nature et de l'origine des fonds utilisés peut rapidement tendre ces partenariats jusqu'à déboucher sur une crise politique. Une grande clarté dans les actions menées et les origines des fonds est de nature à éviter des crispations aussi inutiles que contre-productives.

POUR ALLER PLUS LOIN...

« L'OCDE définit la REP comme un instrument de politique de l'environnement qui étend les obligations du producteur à l'égard d'un produit jusqu'au stade de son cycle de vie situé en aval de la consommation. La REP présente deux caractéristiques interdépendantes :

- le transfert en amont de la responsabilité (matérielle et/ou économique ; totale ou partielle), des communes vers les producteurs ;
- la création d'incitations en faveur de la prise en compte des aspects environnementaux par les producteurs dans le cadre de la conception des produits.

Alors que les autres moyens d'action ciblent généralement un seul point de la chaîne, la REP vise une intégration verticale – sur l'ensemble de la chaîne – des signaux qui ont trait aux caractéristiques environnementales des produits et processus de production.

Fondamentalement, les programmes de REP consistent à modifier la répartition traditionnelle des responsabilités en matière de gestion des déchets entre les fabricants et importateurs de biens de consommation, les consommateurs et les pouvoirs publics. Bien qu'ils puissent prendre de nombreuses formes différentes, ces programmes se caractérisent tous par le fait qu'ils font intervenir producteurs et importateurs dans la gestion des produits mis au rebut par les consommateurs. La REP élargit les responsabilités environnementales imputées traditionnellement à ces acteurs (sécurité des travailleurs, prévention et traitement des rejets dans l'environnement occasionnés par la production, responsabilité financière et légale pour la bonne gestion des déchets de production) à la gestion de leurs produits en aval de la consommation⁴.



PROJETS ÉLIGIBLES

L'article L.1115-2 du Code général des collectivités territoriales ouvre la possibilité de développer « **des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages** ».

La gestion des déchets comprend deux aspects indépendants :

- l'enlèvement et le traitement des déchets abandonnés n'importe où, en dehors de tout dispositif organisé ;
- la mise en place d'une organisation pour collecter à des emplacements et selon des modalités définies, les déchets et les traiter dans des installations dédiées ; dans ce dernier cas, il est nécessaire de bénéficier de la coopération de la population qui amène les déchets produits dans les emplacements prévus à cet effet. C'est surtout le contexte local qui permet de définir le projet. Il peut donc y avoir des projets très différents.

La gestion des dépôts sauvages est toujours plus coûteuse car elle oblige à des trajets longs pour ramasser des quantités de déchets faibles (dont une partie pose des problèmes techniques en raison de la présence de matières organiques en décomposition).

Le coût d'un service organisé est souvent difficilement compris des populations desservies car l'essence même du service « déchets » est de faire disparaître une nuisance ; pourquoi payer pour une nuisance qu'on ne voit pas ?

La gestion organisée des déchets n'est un problème que pour des populations sédentaires ; les populations nomades laissent les déchets et vont s'installer ailleurs. Il ne s'agit pas d'un problème exclusivement urbain, mais la raréfaction en milieu urbain d'espaces non aménagés et sans propriétaire y rend la présence des déchets beaucoup plus insupportable. En conséquence, l'existence d'espaces sans propriétaire connu, peu visibles et écartés des zones d'habitation rend extrêmement difficile la mise en place d'un service organisé. Sous toutes les latitudes et pour toutes les populations, le déchet le plus insupportable est toujours celui du voisin et personne ne veut payer pour lui.

Ces considérations préalables montrent l'importance de la sensibilisation et de l'éducation à la gestion des déchets, qui peuvent d'ailleurs constituer des projets de coopération des collectivités territoriales.

4 RESPONSABILITÉ ÉLARGIE DES PRODUCTEURS : MANUEL À L'USAGE DES POUVOIRS PUBLICS – PUBLICATION DE L'OCDE

Les collectivités françaises disposent d'une expertise facilement transposable.

DÉCHETS POST-CATASTROPHES

Les inondations et les tempêtes ont permis de prendre conscience des difficultés particulières à la gestion des déchets après une catastrophe quelle que soit sa nature :

- les organisations sont arrêtées soit par la disparition d'une partie des moyens humains et matériels, soit en raison des difficultés d'accès ; or, l'absence d'une bonne maîtrise des déchets organiques constitue souvent le support de la propagation des infections ;
- la catastrophe en elle-même génère des déchets, généralement d'une nature différente de ceux habituellement traités (grande quantité de déchets de la destruction des bâtiments, présence fréquente de boues et de particules minérales, déchets en mélange trop souillés pour les trier en vue d'un recyclage).

De plus en plus d'acteurs de la gestion des déchets en France prévoient l'organisation de la gestion des déchets après une catastrophe⁵.

Les pays en voie de développement connaissent également des catastrophes. Or, si la nature de la catastrophe peut changer la nature des déchets, elle n'a pas beaucoup d'effet sur les problèmes d'organisation et de logistique. C'est donc un domaine où les collectivités françaises disposent d'une expertise technique facilement transposable. En effet, tous les ans, certaines collectivités françaises gèrent les conséquences des incendies de forêts, des inondations, des tempêtes. Enfin, le caractère humanitaire de l'action n'étant pas discutable, ces actions entrent pleinement dans le cadre de l'article L.1115-2.



ATTENTION ! C'est un domaine dans lequel il faut obligatoirement intervenir rapidement. Les délais de mise en place administratifs (délibération, mobilisation des fonds et des personnels techniques) prennent du temps. Il est donc prudent de mettre en place l'organisation interne à la collectivité avant d'avoir à intervenir, même si la gestion des déchets n'est pas l'action la plus urgente⁶.

MISE EN PLACE D'UN SERVICE

L'organisation d'un service de gestion des déchets ménagers ne fait pas face aux mêmes contraintes que celle d'un service d'eau :

- les déchets ménagers sont produits et sont déposés en n'importe quel point des zones habitées, alors que les points d'accès à l'eau (voire les exutoires) sont moins nombreux et mieux identifiés ;
- la nature des déchets est étroitement liée aux pratiques de la vie quotidienne et de la consommation locale ; c'est vrai non seulement pour les déchets qu'il faudra prendre en charge, mais aussi pour l'existence ou non d'opérateurs économiques qui se fournissent sur une partie du gisement des déchets.

→ **NOTE :** l'action du Préfet Eugène Poubelle ne s'est pas limitée à imposer l'usage d'un récipient de collecte des déchets, mais il a aussi tenté de limiter les combats entre les chiffonniers en définissant des zones de « chalandises ».

En conséquence, un service de gestion des déchets doit être adapté aux pratiques sociales :

- quels sont les efforts que les habitants sont prêts à faire ?
- comment les faire payer ou comment financer le service ?

Le service doit également être adapté aux contraintes géographiques (comme tout service de logistique).

Par ailleurs, un service de gestion des déchets a des coûts de fonctionnement non négligeables (c'est un service qui fonctionne au quotidien, toute l'année). Un projet de développement dans le domaine « déchets » doit donc nécessairement bénéficier d'une appropriation forte par les autorités locales qui devront avoir les moyens de le faire fonctionner.

IMPLICATION DES USAGERS ET DES SERVICES EN FRANCE

La coopération décentralisée n'est pas une compétence habituelle des services « déchets ». Pour réduire les contestations éventuelles des usagers, il est prudent de les associer à ce projet. L'un des moyens consiste à lier les incitations à trier les déchets et un projet de coopération décentralisée.

Par exemple, l'éco-organisme des lampes Recylum organise, en partenariat avec l'AMF, un programme de sensibilisation dans les écoles. Leurs engagements pour développer la collecte séparée des lampes se traduisent par des actions d'électrification d'écoles dans des pays en voie de développement ; ces dernières pourront ainsi avoir accès à l'informatique.

Ces actions peuvent également avoir une traduction financière. Par exemple, le produit de la vente des papiers de bureau collectés dans la commune servira à financer une opération de collecte dans un pays en voie de développement.

La gestion des déchets est un service technique, complexe et ingrat. C'est également un des services communaux vis-à-vis duquel les habitants ont le plus d'attente, ce qui expose leurs agents aux plaintes et aux récriminations.

Ces agents techniques ont l'obligation d'assurer la continuité du service, obligation qui structure leurs pratiques professionnelles. La coopération décentralisée ne figure donc pas spontanément parmi leurs préoccupations. Toutefois, la gestion des déchets étant une activité peu valorisante et, de ce fait, ingrate, les agents des services techniques seront sensibles à des actions qui les sortiront de leur quotidien. Un projet qui permet de valoriser leur compétence et leur savoir-faire mobilisera des personnels, surtout si c'est un projet que le service « déchets » dans son ensemble peut s'approprier.

⁵ Une association spécifique a été constituée : le groupe d'expertise et d'intervention déchets post-catastrophe ou GEIDE.
⁶ Lors d'une catastrophe, la mise en sécurité des personnes et des lieux occupent d'abord les autorités locales et l'aide internationale. La remise en état qui commence par la gestion des déchets vient ensuite.

ACTION INTERNATIONALE EN PRATIQUE



CINQ PHASES D'UNE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

La mise en œuvre d'un projet d'action internationale peut revêtir des formes extrêmement variées selon la taille du groupement concerné, ses objectifs, son niveau d'engagement extérieur et l'expérience acquise en la matière. Toutefois, de manière très schématique, il est souvent possible d'identifier cinq phases dans la mise en place d'une action. Souvent, pour réussir, la solidarité doit être liée à la technicité.

Ces actions doivent être l'émanation de la volonté d'un territoire, ce qui nécessite que les différents acteurs de ce territoire trouvent leur place dans la mise en œuvre de cette politique. Il s'agit donc d'un travail d'écoute de ces acteurs, mais également de la construction commune d'une politique permettant à chacun d'apporter sa pierre à l'édifice, tout en tenant compte des spécificités relatives à chaque catégorie d'acteurs, prenant en compte notamment l'aspect bénévole, caritatif des premières actions.

DIX CONSEILS POUR UNE STRATÉGIE INTERNATIONALE RÉUSSIE

1. Être proactif: prendre l'initiative et être réceptif: faire entrer le monde dans sa ville.
2. Dépasser la notion de « donateur-bénéficiaire ».
3. Être réaliste et éviter la dispersion.
4. S'assurer d'une volonté politique et d'un soutien des élus.
5. Coordonner et communiquer au sein de la collectivité locale.
6. Renforcer les capacités techniques.
7. Impliquer autant que possible les entreprises françaises du secteur des déchets éventuellement présentes sur le territoire.
8. Limiter les labyrinthes bureaucratiques.
9. Exiger des résultats et un impact concret.
10. S'assurer d'un suivi-évaluation et anticiper les changements.

PHASE 1: LA PRISE DE CONTACT

On notera la place essentielle de l'initiative et de la prise de contact dans l'établissement d'une relation de coopération, qui dépend toujours de la bonne entente créée entre les collectivités.

L'initiative peut venir :

- des élus de la collectivité française ;
- des élus de la collectivité étrangère ;
- de la société civile de l'une ou de l'autre des collectivités, voire des deux collectivités partenaires.

La prise de contact peut provenir :

- des opportunités et de relations personnelles, d'un contact fortuit ;
- d'un mouvement de sympathie et de solidarité ;
- d'une synergie impliquant plusieurs acteurs locaux ;
- par souci d'intérêts communs entre les deux collectivités.

PHASE 2: L'ACCORD

Identification précise du partenaire

Il est impératif de s'assurer de l'accord de l'ensemble des autorités locales concernées (notamment lorsque le partenariat provient à l'origine de rapports d'amitié personnels) ainsi que de l'adhésion de la population locale.

Formulation des attentes précises de chacun

Afin de mettre à plat les différentes actions, enjeux, pratiques menées par les acteurs du territoire, il convient de mener un véritable diagnostic de la situation, s'appuyant sur les acteurs en présence et de partager ce diagnostic. La première des actions à mener est sans doute de recenser, à son niveau, les différents acteurs, avec leurs domaines d'action, leur domaine d'intervention géographique, les publics visés ici et là-bas, ainsi que les liens éventuels avec d'autres organisations. À l'issue du diagnostic partagé, il convient de mettre en œuvre une stratégie relative à la coopération internationale du territoire, intégrant les différentes dimensions, mais en générant de nouvelles pistes d'action. La stratégie globale de développement territorial est souvent consignée dans une charte de développement ou dans un contrat de territoire. Ce document peut définir les objectifs stratégiques de la coopération décentralisée.

Élaboration d'un cahier des charges/définition précise des besoins en coopération

Il est courant que les deux partenaires s'accordent dans un premier temps sur deux ou trois domaines de coopération prioritaire, avant d'étendre leur partenariat à d'autres domaines.

PHASE 3: LA FORMALISATION

Cette étape permet de satisfaire aux obligations juridiques, d'identifier les financements, et d'inscrire le partenariat dans la durée.

Les délibérations

Outre les délibérations qui précèdent ou accompagnent la conclusion et le suivi de toute convention de coopération décentralisée, il apparaît de plus en plus important de débattre des orientations dans le cadre des débats d'orientation budgétaires (DOB) pour une réelle évaluation périodique de la pertinence des actions menées (orientations géographiques, thématiques, programmation des financements, etc.). Si les programmes de coopération décentralisée font l'objet d'engagements pluriannuels, une délibération annuelle pour valider les orientations et l'allocation annuelle de ressources s'impose. Il faut également veiller à un dialogue régulier et à la communication avec les communes membres du groupement, ainsi qu'à la sensibilisation de leur population respective.

Les conventions

L'instrument conventionnel reste au cœur de la démarche de la coopération décentralisée. Une convention peut revêtir des dénominations diverses (pacte de jumelage, convention de partenariat, accord de coopération décentralisée) qui ne doivent pas faire perdre de vue les caractéristiques communes : engagement solennel et durable sur des enjeux d'intérêt commun, avec implication des institutions locales des deux côtés, s'appuyant sur un projet commun associant les forces vives, les « sociétés civiles » de part et d'autre. La convention est le texte qui scelle la reconnaissance entre partenaires d'une action réciproque sur les deux territoires amis.

Un contenu variable (trois possibilités)

Parfois, la convention reste plutôt générale dans sa formulation et sera actualisée ultérieurement par des accords/avenants sur des programmes ou des projets précis, dans des domaines où des besoins sont observés.

Dans d'autres cas, un accord très détaillé est conclu sur les voies et les moyens du travail en commun, avec détermination précise des secteurs d'intervention.

On peut aussi avoir un accord pluriannuel fixant dans chaque domaine les objectifs et la programmation, et une série d'avenants opérationnels (sous forme de convention) à plus court terme.

PHASE 4: MISE EN ŒUVRE ET INSCRIPTION DANS LA DURÉE

Cette phase correspond à la réalisation des programmes de coopération, leur traduction budgétaire annuelle et à leur évaluation.

En vue d'un développement local durable, l'inscription au contrat de territoire d'un axe relatif à l'action internationale et à la coopération décentralisée semble incontournable, que les territoires se situent en milieu urbain ou en milieu rural.

Un **calendrier des actions** doit permettre de mesurer l'avancée temporelle des actions ; tandis que des indicateurs doivent permettre d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs dans les délais impartis. Une **évaluation périodique** des actions est aussi essentielle pour se rendre compte de la pertinence de la stratégie et procéder à des infléchissements le cas échéant.

PHASE 5: L'ÉVALUATION/CAPITALISATION

Il est désormais indispensable à tout projet de coopération de mettre en place un suivi-évaluation pour étudier les impacts sur les territoires partenaires. Dans les appels à projets de la Délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), de 7 % à 15 % du budget du projet devra être consacré à une action de suivi-évaluation, sur la base d'indicateurs d'impact quantitatifs et qualitatifs clairs, pertinents et partagés conjointement avec la (ou les) collectivité(s) territoriale(s) partenaire(s), tant sur le territoire du ou des pays partenaire(s) que sur le territoire français.

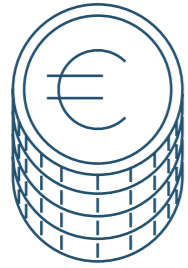
La capitalisation est également importante : il ne faut ainsi pas hésiter à faire part de ses bonnes expériences et des difficultés rencontrées à d'autres collectivités, par exemple dans le cadre des rencontres d'associations départementales de maires.



ATTENTION ! Les collectivités territoriales et leurs groupements sont toujours maîtres d'ouvrage pilotes des projets de coopération décentralisée.

Les personnes de droit privé (associations, ONG, fondations, entreprises, personnes physiques) ne peuvent être parties à une convention de coopération décentralisée. Elles sont considérées, lorsqu'elles participent à la mise en œuvre des actions résultant d'une convention de coopération décentralisée, comme partenaires ou opérateurs.

Même si la mise en œuvre peut être assurée par un établissement public ou une association, la collectivité territoriale ou le groupement, en tant que maître d'ouvrage, veille à l'exécution de la coopération décentralisée.



LA COMMUNICATION : UN ÉLÉMENT ESSENTIEL DE RÉUSSITE D'UNE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Les relations internationales entraînent nécessairement la mobilisation de ressources propres, mêmes modestes, de la part du gouvernement local. Il convient de garder à l'esprit que le budget de la collectivité locale provient en majorité des contributions des citoyens. Par conséquent, la collectivité territoriale a un devoir de transparence sur ses actions internationales qui peuvent être moins visibles que d'autres. Ainsi, la prudence s'avère nécessaire afin d'éviter que les actions internationales ne soient perçues comme des dépenses inutiles, dispendieuses ou superflues. Les ressources mobilisées devraient s'inscrire dans un projet territorial cohérent relayé par une forte communication. La coopération décentralisée ne peut en effet dépendre des priorités conjoncturelles du fonctionnaire en poste.

Les conseillers communautaires doivent avoir le souci de communiquer avec l'ensemble des conseillers municipaux

ÉLABORATION DU BUDGET

Il est recommandé que les ressources soient classées par activités ou catégories distinctes, à l'intérieur du budget consacré aux affaires internationales. Cela permet d'établir clairement l'objectif de chaque dotation budgétaire et d'assurer sa continuité dans le temps. D'autres autorités locales répartissent leur budget en établissant des montants maximums par activité sur une base pluriannuelle. Ceci s'avère utile pour garantir la planification, la stabilité et la prévisibilité des fonds. Il s'agit normalement d'engagements globaux qui peuvent être sujets à de légères variations en accord avec la décision des organes délibérants.

du territoire intercommunal. De même, il est important que la population locale puisse connaître ce que fait l'intercommunalité en matière de coopération décentralisée pour avoir la possibilité de donner un avis (consultatif) sur les orientations géographiques et thématiques des actions de coopération, et participer le cas échéant aux échanges et projets qui l'intéressent plus précisément.

Des occasions de rencontres entre acteurs de la coopération décentralisée peuvent être organisées pour capitaliser les expériences et permettre des alliances stratégiques entre acteurs. Ces rencontres peuvent prendre des formes diverses (colloques, foires, visites de délégation composées d'élus et d'autres acteurs locaux, etc.) et peuvent conduire à la formation de nouveaux projets.

Les petites communes ont intérêt à promouvoir des mutualisations au niveau de leurs structures intercommunales en leur suggérant des priorités en matière d'action extérieure et en réalisant les transferts de compétences susceptibles d'en permettre la mise en œuvre dans des conditions satisfaisantes.



APPUI FINANCIERS

La Délégation à l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) du MAEDI assure de nombreux cofinancements. Sur une dotation budgétaire de 8,5 millions d'euros pour 2011, ils prennent les formes suivantes : appels à projets triennaux, appels à projets annuels, appels à projets thématiques (climat, mobilité internationale des jeunes, formation professionnelle des jeunes) programmes de fonds conjoints bilatéraux (avec le Québec, le Mexique, l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Maroc, le Liban, la Tunisie et l'Inde), programme « PACT 3 » d'appui aux coopérations thématiques et de labellisation « Expertise internationale ».

L'Agence française de développement se fixe pour objectifs de dynamiser ses partenariats avec des collectivités du Sud et de favoriser l'éclosion de nouveaux partenariats.

Les financements européens

L'Union européenne a fait du développement international un de ses axes prioritaires et considère les autorités locales et régionales comme des partenaires compétents en la matière, tout particulièrement en ce qui concerne l'appui à la bonne gouvernance locale. Les politiques de l'Union européenne s'inscrivent dans la stratégie « Europe 2020 » qui fixe leurs objectifs. Cette stratégie est mise en œuvre à travers un cadre financier pluriannuel : la programmation 2014-2020. Cette dernière prévoit des financements qui peuvent être utilisés par les collectivités territoriales afin de monter des projets de coopération décentralisée.

Ainsi, par exemple, la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission (DG-DEVCO), a mis en place avec les délégations européennes de 84 pays, le programme « Organisations de la société civile - Autorités locales (ICD OSC-AL) pour la période 2014-2020. La communication de la Commission européenne de 2013 a reconnu et valorisé les autorités locales comme acteurs majeurs du développement.

Le programme des nations unies pour le développement (PNUD) travaille dans plus de 170 pays et territoires pour l'éradication de la pauvreté et la réduction des inégalités et de l'exclusion. Il appuie ces pays dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, l'amélioration des compétences et des capacités institutionnelles, le développement des partenariats, et le renforcement de la résilience. Le partenariat entre le PNUD et la DAECT vise à renforcer l'impact des partenariats stratégiques des collectivités territoriales françaises à l'international sur le développement local des pays et territoires partenaires. Leur articulation avec les objectifs de Développement Durable et l'agenda 2030, s'appuie sur l'initiative ART (Articulation des Réseaux Territoriaux pour le développement humain) et sur l'initiative GWS (Global Water Solidarity) du PNUD.

POUR ALLER PLUS LOIN...

Les obstacles potentiels de la coopération décentralisée

- Différences dans les compétences et facultés de chaque collectivité locale.
- Impossibilité de mettre à profit le « choc des cultures » (différences dans l'idiosyncrasie).
- Différences dans les attentes, les objectifs et l'impact réel des actions de coopération.
- Rythme de travail différent (mois de vacances, saisons, jours fériés).
- Manque de correspondance dans la durée des mandats politiques.
- Problèmes de communication dus à la langue.
- Manque de continuité administrative lors des changements de personnel.
- Distance et différences dans les horaires de travail
- Volonté politique intermittente ou erratique.
- Inégalités des capacités techniques pour le suivi de la relation ou manque des moyens.
- Différences politiques ou idéologiques.

SOURCE : INTERNATIONALISATION DES VILLES ET COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉRIQUE LATINE. ÉTUDE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.



PILOTAGE : INSTANCES FÉDÉRATRICES DES ACTIONS DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE

Le passage au niveau intercommunal permet de profiter des lieux de rencontre que sont les conseils de développement et les commissions extracommunautaires où les acteurs les plus divers, élus, associations et acteurs socioprofessionnels peuvent mieux se connaître, fédérer leurs actions et susciter de nouvelles dynamiques de territoire.

Dans certains cas, une seule et même personne s'occupe des actions de coopération menées par la ville et par la communauté urbaine, qui regroupe les services de relations internationales au niveau intercommunal. L'avantage est de centraliser le processus de décision, ce qui permet de mettre en lumière et de distinguer les compétences de la ville de celles de l'intercommunalité. Dans ce cas précis, il faut cependant veiller à ce que les actions de coopération et le projet territorial ne soient pas uniquement le reflet du projet de la ville centre, mais celui de tous les territoires de l'intercommunalité.

Dans d'autres cas, un comité de pilotage dans la coopération décentralisée s'occupe de coordonner les actions. Ainsi, un organisme spécialisé fait le lien entre la structure intercommunale, les communes membres et les divers acteurs concernés par la mise en œuvre des actions à l'international. Souvent, cet organisme bénéficie de subventions de l'EPCI et s'occupe elle-même de rémunérer les acteurs qui œuvrent pour la coopération internationale.

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

AFD: agence française de développement.

CNCD: commission nationale de la coopération décentralisée.

CGCT: Code général des collectivités territoriales.

DAECT: Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales.

LES ACTEURS EN PRÉSENCE

La délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) et la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD).

Présidée par le Premier ministre et réunissant tous les acteurs de la coopération décentralisée, la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) est une instance d'échanges et de propositions, chargée d'établir un état de la coopération décentralisée. Le secrétariat général de la Commission et la mise en œuvre de sa politique sont assurés au sein du ministère des Affaires étrangères par la délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), en charge de la coordination interministérielle.

En concertation avec les ambassades et la CNCD, la DAECT définit et met en œuvre la stratégie de soutien et de développement des coopérations décentralisées. Elle agit comme un centre de ressources et d'appui aux collectivités territoriales: soutien juridique, services d'information, analyse et conseils auprès des collectivités. Elle met en place des outils favorisant la mise en cohérence et la mutualisation (assises bilatérales, portail de la coopération décentralisée, publications).

La DAECT travaille en liaison avec les postes diplomatiques et consulaires, les opérateurs du MAEDI, Expertise France, France Volontaires, Campus France.

La DAECT cofinance les projets de Coopération décentralisée des collectivités territoriales français par des appels à projets (triennaux, annuels, bilatéraux, thématiques).

La coopération décentralisée constitue une opportunité réelle de fédérer les énergies de différents acteurs (collectivités territoriales et leurs groupements, associations nationales d'élus, réseaux régionaux et thématiques, expertises), en projetant à l'extérieur un projet de territoire cohérent et homogène de la coopération à l'international. Les collectivités

territoriales participent elles aussi à l'action extérieure de la France par la richesse des projets de coopération qu'elles mettent en œuvre.

Les associations de collectivités et de techniciens: assurer une bonne circulation de l'information

Le nombre important d'associations de collectivités témoigne de leur très forte mobilisation des collectivités pour mettre en commun leur expérience et ainsi contribuer à des politiques plus efficaces. La quasi-majorité des associations d'élus ont des sections importantes dédiées exclusivement à la coopération décentralisée. Les associations les plus importantes contribuant au développement de la coopération décentralisée sont: Cités unies France (CUF) l'Association française du conseil des communes et des régions d'Europe (AFCCRE), l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), l'Assemblée des Départements de France (ADF), France urbaine, Régions de France, l'Association des professionnels de l'action européenne et internationale des collectivités territoriales (ARRICOD), les associations et réseaux d'élus et de techniciens permettent une importante et nécessaire circulation de l'information, et constituent un levier efficace dans le montage et le suivi d'une coopération décentralisée.

Les réseaux régionaux multi-acteurs

Ces réseaux ont pour objectif, dans un esprit de service public, d'améliorer la qualité des actions de coopération décentralisée et de solidarité internationale. Pour ce faire, chacun anime un réseau multi-acteurs (associations, collectivités territoriales, établissements d'enseignement, établissements publics) dans une dynamique d'échanges, de travail collaboratif, de concertation et de subsidiarité. Ils se constituent sur un mode partenarial et dans le cadre de régimes juridiques allant de l'informalité la plus totale au système élaboré que constitue le groupement d'intérêt public (GIP).

Depuis le milieu des années 90, plusieurs régions françaises ont mis en place des « dispositifs régionaux d'échange, d'appui et de concertation multi-acteurs de la coopération internationale », à l'initiative conjointe de l'État (représenté par la préfecture de Région), de collectivités territoriales et/ou d'associations. Chacun de ces réseaux a une histoire, un statut et un contexte différents mais ils se retrouvent autour de trois spécificités qui fondent une identité commune:

1. leur action est ancrée dans le territoire régional;
2. leurs objectifs, dans un esprit de service public, sont d'améliorer la qualité des actions de coopération internationale et de solidarité, et de contribuer à l'ouverture internationale des habitants de leurs territoires;
3. ils animent un réseau multi-acteurs (associations, collectivités territoriales, établissements d'enseignement, structures d'éducation populaire, établissements publics, acteurs économiques, etc.) dans une dynamique d'échanges, de travail collaboratif, de concertation et de subsidiarité. Dans les appels à projets de la DAECT, la priorité de cofinancement est donnée aux projets portés par des collectivités françaises membres d'un réseau régional multi-acteurs (RRMA) français.

« Pour développer des politiques qui soient ambitieuses pour le rayonnement de la France, il doit y avoir un partenariat étroit entre les collectivités territoriales et l'État. »

Jean-Marc Ayrault - journée diplomatie et territoires - semaine des ambassadeurs, 31 août 2016

EXEMPLE DE DÉLIBÉRATION

RAPPORT DE PRÉSENTATION AU CONSEIL DE PARIS

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, principalement en Afrique et en Asie de l'Est). Les conséquences de cette évolution, si elles ne sont pas maîtrisées, seront néfastes pour les populations en termes de santé publique et d'accès à des conditions de vie et d'hygiène améliorées et pour l'environnement, en termes d'émissions de gaz à effet de serre, d'émissions de particules et de polluants organiques, de contamination des sols et des nappes phréatiques.

Le besoin d'investissement pour la collecte et le traitement des déchets est particulièrement fort dans les pays en développement : 40 milliards de dollars seraient nécessaires pour répondre aux besoins actuels, et 150 milliards de dollars pour les investissements supplémentaires d'ici 2025.

Suite à l'adoption, le 7 juillet 2014, du projet de loi d'orientation sur la politique de développement et de solidarité internationale (LOP-DSI), il est désormais permis aux communes de mener, dans la limite de 1 % des ressources affectés à ces services, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire, dans le domaine de la collecte et du traitement des déchets des ménages.

Notre municipalité souhaite, par la présente délibération, mobiliser le « 1 % déchets » en créant un dispositif de solidarité internationale capable de soutenir et d'initier des projets dans le secteur des déchets ménagers, et témoigner ainsi de la solidarité et de la mobilisation active de nos administrés envers les citoyens des pays en développement.*

Notre municipalité avait déjà été à l'initiative du « 1 % Eau et assainissement », créé par la loi Oudin-Santini et qui fête ses dix ans en 2015. Par le biais de soutien à des ONG, d'aides d'urgences ou de coopérations décentralisées, le dispositif « Solidarité Eau et Assainissement » a permis à X bénéficiaires d'accéder à l'eau potable et à l'assainissement pour un montant total de X euros depuis sa création en 2005. Forte de son expérience, notre municipalité étend aujourd'hui la solidarité internationale au domaine des déchets.

* Si la collectivité a déjà mobilisé le 1 % Eau-Assainissement ou le 1 % Énergie, insérer un bref bilan à la place de ce paragraphe.

I - LES RESSOURCES MOBILISABLES

Le budget consacré à la collecte des déchets par des prestataires et à diverses charges à caractère général / la TEOM, représente à lui seul / à elle seule un montant annuel de près de Z euros. En retenant cette dépense comme assiette de calcul du « 1 % déchets », notre municipalité pourrait consacrer chaque année jusqu'à un million d'euros à l'action internationale dans le domaine de la gestion des déchets. Dans cette limite, il appartient au Conseil Municipal de décider annuellement du montant exact consacré à cette action.

Pour la première année de ce dispositif, une dotation de X euros est proposée, constituant une base crédible d'intervention pour des projets de coopération décentralisée.

II - ORIENTATIONS DU DISPOSITIF « 1 % DÉCHETS »

Le dispositif se doit d'être responsable, transparent et éthique. Ces projets feront l'objet d'évaluations et de restitutions aux administrés. Un bilan global sera présenté annuellement au Conseil Municipal et aux usagers dans le rapport sur le prix et la qualité de service « Déchets »

1 - Le type d'actions soutenues

Les actions soutenues viseront à promouvoir la gestion durable des déchets ménagers à l'échelle locale par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la sensibilisation, la formation des personnels, l'éducation, etc.

Elles devront en outre :

- s'articuler avec les politiques nationales des pays concernés en matière de gestion des déchets ;
- faire l'objet d'un partenariat local impliquant les autorités, les habitants et les acteurs de la gestion des déchets ;
- être cohérentes avec les programmes mis en place par d'autres bailleurs de fonds, nationaux et internationaux (notamment sur les lieux et les méthodes d'intervention) et rechercher un effet levier avec d'autres dispositifs d'aide au développement ;

- viser la durabilité de l'action en précisant la pertinence du diagnostic par rapport aux besoins, les indicateurs d'impact et les dispositifs d'évaluation et de capitalisation.

Ce dispositif comprendra trois types d'action :

- Projets de coopération décentralisée.
- Subventions à des associations pour des projets « déchets ».
- Aides d'urgences.

Dans un premier temps, le dispositif privilégiera les actions de coopération décentralisée, et les subventions pour des interventions d'urgence suite à des conflits et des catastrophes naturelles. Un appel à projets structurants à destination des associations de solidarité internationale en matière de gestion des déchets complètera ce dispositif.

Ces actions seront localisées en priorité en Afrique subsaharienne, notamment francophone, ainsi qu'en Asie et en Amérique latine, sans toutefois exclure l'Europe élargie et le pourtour méditerranéen qui font partie des priorités en matière de politique internationale.

La coopération sera orientée vers les grandes villes de ces continents, sans s'interdire d'intervenir en zone rurale. Enfin, elle sera particulièrement attentive aux besoins des villes avec lesquelles elle entretient déjà des relations.

2 - Le fonctionnement du dispositif

Comme pour le dispositif « Solidarité Eau et Assainissement », je vous propose la création d'un Comité, associant l'ensemble des groupes politiques ainsi que les usagers, dont les missions seront les suivantes :

- Examiner les projets à présenter au Conseil Municipal et en dresser des bilans globaux ;

- Élaborer et actualiser une politique de solidarité internationale dans le domaine de la gestion des déchets qui sera validée par le Conseil Municipal ;

- Définir une programmation et un plan de charge permettant la mise en œuvre de cette politique ;

- Élaborer une stratégie de communication et de sensibilisation en direction des administrés ;

- Solliciter et entériner les partenariats qui pourront être convenus au travers des projets que la Municipalité conduira ou soutiendra.

Ce comité coprésidé par les Adjointes en charge des relations internationales, de l'eau, l'assainissement, et de la gestion des déchets, rassemblera un représentant de chaque groupe politique au Conseil Municipal, un représentant des usagers, et des directeurs des administrations concernées.

La coordination et le contrôle du dispositif seront confiés à _____ [Nom de la Direction en charge du dispositif], secrétaire du Comité qui s'appuiera pour la mise en œuvre du plan sur la _____ [Direction technique] pour son expertise technique.

Je vous prie, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir approuver par la présente délibération la création du dispositif de solidarité internationale « 1 % déchets ».

Le Maire

EXEMPLE DE DÉLIBÉRATION DU CONSEIL DE PARIS

Délibération affichée à l'Hôtel de Ville
et transmise au représentant de l'Etat
le 1^{er} juillet 2015

CONSEIL DE PARIS

Conseil Municipal

Extrait du registre des délibérations

Séance des 29, 30 juin, 1^{er} et 2 juillet 2015

2015 DGRI 8 DPE Création du dispositif « 1% déchets » de la Ville de Paris.

MM. Patrick KLUGMAN et Mao PENINO, rapporteurs

Le Conseil de Paris, siégeant en formation de Conseil Municipal,

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment ses articles L.1115-1-1 et suivants ;

Vu le projet de délibération en date du 16 juin 2015 par lequel Mme la Maire de Paris lui propose la création du dispositif « 1% déchets » de la Ville de Paris ;

Sur le rapport présenté par M. Patrick KLUGMAN au nom de la 7^{ème} Commission et M. Mao PENINO au nom de la 3^{ème} Commission,

Délibère :

Article 1 : Est approuvée la création d'un dispositif de solidarité internationale à la Ville de Paris pour les déchets, tel qu'autorisé par la LOP-DSI du 7 juillet 2014.

Article 2 : Ce dispositif sera doté pour 2015 d'un fonds d'un montant de 120 000 euros.

Article 3 : Les dépenses correspondantes seront imputées aux : chapitre 011, natures 6135, 6226, 6238, 6251, 6256, 6257, 62878, 6288, chapitre 65, nature 6574, VF64006, et chapitre 67, natures 6745 et 6748 fonction 8, rubrique 812, mission 460 du budget de fonctionnement de la Ville de Paris pour l'exercice 2015 et suivants, sous réserve des décisions de financement.

La Maire de Paris,



Anne HIDALGO

BIBLIOGRAPHIE

SITES DE RÉFÉRENCE POUR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE ET L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

- Ministère des Affaires étrangères et du développement international : www.diplomatie.gouv.fr
- Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCDD) : www.diplomatie.gouv.fr/cncdd
- Agence française de développement (AFD) : www.afd.fr
- Cités unies France (CUF) : www.cites-unies-france.org
- Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE) : www.afccre.asso.fr
- ARRICOD (Association des responsables des relations internationales et de coopération décentralisée) : <http://arricod.free.fr>
- Association des maires de France : www.amf.asso.fr
- Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/34579826.pdf>
- Objectifs du développement durable (ODD) : <http://www.undp.org/content/undp/fr/home/sdgoverview/post-2015-development-agenda.html>

DÉLÉGATION POUR L'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- Commission nationale de la coopération décentralisée : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/>
- Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=3&lv=1&aid=411>
- Publications et ressources : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?aid=192&menuid=115&lv=2>

FINANCEMENTS

- Appels à projets et fonds de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/article.asp?menuid=8&lv=1&aid=631>

- Relations entre l'Agence française de développement et les collectivités territoriales françaises : http://www.afd.fr/home/AFD/nospartenaires/Cooperation_decentralisee
- Guide partenariats AFD - collectivités locales françaises : <http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/THEMATIQUES/autres-publications/Guide-Fiches-cooperation-decentralisee.pdf>
- Programme européen LEADER : <http://www.una-leader.org/>
- Fonds européen de développement régional (FEDER) : http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/feder/index_fr.html

EAU ET ASSAINISSEMENT

- Le Guide peau sur la coopération décentralisée eau et assainissement : http://www.pseau.org/outils/ouvrages/pseau_guide_coop_dec_eau_assainissement_3ed.pdf
- Annuaire des acteurs de l'eau et l'assainissement qui recense 4000 organismes actifs dans les secteurs de l'eau et l'assainissement et de la coopération au développement, en France et à l'étranger : www.pseau.org/organismes
- Base de données des actions eau et assainissement, donne un aperçu des zones d'intervention, des choix techniques, des types de partenariats qui existent dans le secteur : www.pseau.org/actions
- Gestion intégrée des ressources en eau et coopération décentralisée : http://www.arenidf.org/fr/Gestion_integree_des_ressources_en_eau_et_cooperation_decentralisee-343.html
- L'action extérieure de la France pour l'eau et l'assainissement : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/brochure_Eau_et_assainissement.pdf



Avec la
participation
de la Ville
de Paris

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international
Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM)
Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)

57 Boulevard des Invalides, 75007 PARIS
01 43 17 62 70 / 01 43 17 62 64
secretariat.dgm-aect@diplomatie.gouv.fr
www.diplomatie.gouv.fr/cncd