

Etude prospective sur les dispositifs 1% (Eau, Déchets et Energie)

BILAN FINAL – MARS 2020

ARNAUD LAABAN

SOMMAIRE

Sommaire	1
Avant-propos.....	3
Introduction	4
Objectifs et méthodologie de l'étude	4
Objectifs et dimensions de l'étude.....	4
Déroulement et instruments utilisés.....	6
Contexte de l'étude	6
Energie, déchets, eau et assainissement, des priorités sectorielles de l'APD françaises aux dynamiques spécifiques ...	6
Une répartition sectorielle de l'AECT qui reflète les dynamiques globales de l'APD	8
Les dispositifs 1% : une modalité originale de financement de l'AECT disposant d'un cadre législatif spécifique	10
Une valeur ajoutée par rapport aux autres « guichets » existants	11
Une mobilisation inégale, reflet des spécificités sectorielles	13
Bilan comparatif chiffré	15
Niveaux de mobilisation.....	15
Territoires visés à l'étranger.....	17
Territoires mobilisés en France	18
Portage des actions	19
Types de projets.....	20
Bilan par dispositif	23
Le 1% Eau	23
Le 1% Eau, un outil pour sécuriser l'AECT en matière d'eau et d'assainissement	23
Un dispositif connu, reconnu et utilisé même si le potentiel de mobilisation est loin d'être atteint	23
Les Agences de l'Eau : une forte mobilisation et un effet de levier important	24
Les appels à projets (type fonds Eau), une modalité innovante et répliquable.....	25
Une animation nationale unique pour le 1% Eau dont les activités couvrent l'ensemble du cycle de financement des projets	27
Une action territorialisée qui constitue un facteur clé de succès du travail d'animation	28
Analyse AFOM	30
Conclusions	30
Le 1% déchets	32
Une assiette calculée sur la base d'une taxe, la TEOM, mais un périmètre limité aux déchets ménagers	32
Une pérennité des actions en question	32
Une absence de projet « phare » qui limite in fine la mobilisation.....	33
Une mobilisation qui s'inscrit dans le cadre de partenariats historiques.....	34
Une mobilisation limitée par l'absence de cofinanceur spécifique	35
Renforcer le rôle de l'ADEME et de la Caisse des Dépôts en matière d'AECT ?	36
Une animation plurielle portée par plusieurs organisations	37
Le rôle clé des RRMA.....	37
Analyse AFOM	38
Conclusions	39
Le 1% Energie	40

Des modalités peu adaptées au secteur de l'énergie.....	40
Une assiette particulièrement faible mais des montants qui ne pèsent pas directement sur les usagers	41
Deux « poids lourds » potentiels : le SIGEIF et le SIPPEREC	41
Un dispositif destiné en l'état surtout aux ONG et associations de bénévoles du territoire	42
Une animation plutôt limitée, principalement assurée par ESF.....	42
Conclusions	43
Analyse AFOM.....	43
Bilan transversal prospectif	45
Enseignements en matière de mobilisation.....	45
Des dispositifs 1% qui facilitent ou amplifient une volonté pré-existante de coopération mais n'en sont pas à l'origine	45
Une recherche d'effet de levier plus ou moins importante selon le dispositif	45
Enseignements en matière d'animation	47
Une animation multi-activités.....	47
Une animation qui doit être portée par une seule plateforme « neutre »	48
Une animation au plus proche des territoires.....	49
Un coût marginal croissant pour un volume mobilisé marginal décroissant	49
Enseignements en matière de périmètre	51
Une porte d'entrée territoriale	51
La pertinence d'un focus sur les petits et moyens centres urbains	51
Une concentration des partenariats dans la bande sahélienne remise en cause par les conflits	52
De possibles synergies à structurer et amplifier	53
Recommandations	54
Recommandations transversales	54
Recommandations spécifiques	56
Annexes	59
GLOSSAIRE	59
Liste d'entretiens	60

Avant-propos

Ce document constitue le bilan rétrospectif et prospectif de l'étude comparée sur les dispositifs 1% lancée en septembre 2019 et confiée au consultant Arnaud Laaban.

Ce document s'articule autour de quatre composantes :

- ▶ Une introduction rappelant des éléments de cadrage sur l'APD et les dispositifs 1%
- ▶ Un bilan chiffré sur la mobilisation des différents dispositifs 1%
- ▶ Un bilan narratif par dispositif centré sur les questions d'animation
- ▶ Une proposition d'enseignements transversaux et de recommandations à la fois transversales et par dispositif

Introduction

OBJECTIFS ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Objectifs et dimensions de l'étude

Selon le Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères, "près de 5 000 collectivités territoriales françaises mènent des actions de développement à l'étranger avec plus de 8 000 collectivités locales partenaires, totalisant plus de 10 000 projets dans 134 pays"¹. Désormais encadrée par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014, l'action extérieure des collectivités permet d'établir des liens de coopération de territoire à territoire et de mobiliser l'expertise et les moyens des collectivités territoriales françaises autour d'enjeux globaux tels que la lutte contre le changement climatique ou l'accès à des conditions de vie dignes nécessitant une action ancrée localement.

Parmi les différents outils à leur disposition pour mettre en œuvre leurs actions extérieures, les collectivités territoriales peuvent mobiliser plusieurs dispositifs spécifiques dans le domaine des services de base: le 1% Eau (depuis 2005), le 1% Energie (depuis 2006) et le 1% Déchets (depuis 2014). Si chacun de ces dispositifs dispose de ses règles spécifiques, ils ont une philosophie commune : permettre de consacrer jusqu'à 1% des recettes liés à la mise en œuvre du service localement à des actions internationales.

Aujourd'hui, le paysage de l'action extérieure des collectivités territoriales se retrouve à un moment charnière. Dans un contexte financier tendu pour les collectivités, la loi NOTRe et la multiplication des EPCI qu'elle entraîne rebat les cartes et il est difficile aujourd'hui d'en évaluer l'impact sur l'AECT. Par ailleurs, les élections municipales de mars 2020 devraient se traduire par un fort renouvellement des exécutifs et des assemblées des communes et des EPCI. Les prochains mois seront donc cruciaux pour consolider l'AECT et notamment la mobilisation des différents dispositifs 1%, à condition de mettre en œuvre des actions de sensibilisation, d'animation et d'accompagnement adéquates.

Dans ce contexte, le pS-Eau, le réseau CICLE et AMORCE, dans le cadre d'un partenariat associant également l'AFD (division Territoires et entreprises - TEE), ont lancé une étude de bilan sur les dispositifs 1% Eau, Energie qui poursuit un double objectif :

- **Un objectif stratégique** : L'étude est l'occasion d'effectuer un **bilan des différents dispositifs 1%**, à la fois rétrospectif et prospectif, spécifique à chaque dispositif et transversal, afin d'identifier les leviers stratégiques de leur développement, notamment en matière d'animation.
- **Un objectif de capitalisation**, l'étude constitue aussi un moment important de dialogue et de réflexion entre les actrices et acteurs impliqués aboutissant à **l'identification de leçons apprises de l'expérience et de bonnes pratiques pouvant être partagées entre dispositifs**.

Par ailleurs, elle revêt deux dimensions :

¹ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/>

- **Une dimension rétrospective**, l'objectif étant de faire un **bilan comparé, qualitatif et quantitatif**, de la mise en œuvre des différents dispositifs 1%.
- **Une dimension prospective**, l'objectif étant d'identifier des **leviers possibles de développement** pour chacun des dispositifs et les actions prérequis pour lever les freins.

Cette étude est aussi l'occasion de renforcer la **dynamique coopérative entre les principaux collectifs** actifs en matière de promotion des dispositifs 1% (pS-Eau, Amorce) ou qui pourraient l'être (CICLE). Les conclusions serviront également de base à l'élaboration, par les collectifs concernés, d'une démarche et de supports d'animation commune – ou du moins concertée – de l'AECT en matière d'eau, d'assainissement, de déchets et d'énergie

Les réseaux / plateformes porteurs de l'étude :

Créé en 1984, le **pS-Eau** est le réseau de référence des acteurs francophones de l'EAH (eau assainissement hygiène) centrés sur l'action en faveur d'un accès universel à l'eau potable et à l'assainissement. Il rassemble des collectivités territoriales, des associations de solidarité internationale, des organisations professionnelles de l'eau et du secteur de la recherche, les pouvoirs publics. Au-delà de ses activités d'animation de réseau des actrices et acteurs de l'eau en France et à l'international, le pS-Eau est aussi un centre de ressources reconnu dans le secteur avec une production soutenue d'études et de documentation sur des thématiques métier et/ou méthodologiques. Le pS-Eau a longtemps milité pour la mise en place du dispositif 1% solidarité Eau et s'est emparé de l'animation de celui-ci une fois la loi Oudin-Santini adoptée en 2005.

AMORCE, créé en 1987, est le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités et acteurs locaux. AMORCE concentre ses activités autour de 3 secteurs: gestion du cycle de l'eau, gestion territoriale des déchets et transition énergétique. Outre l'apport d'expertise, AMORCE favorise l'échange de bonnes pratiques entre membres et joue un rôle de défense des intérêts des collectivités et acteurs locaux dans l'élaboration de lois et règlements pouvant les impacter. Depuis la mise en place du 1% déchets (2014), AMORCE sensibilise les collectivités pour qu'elles mobilisent ce dispositif et réalise un travail de veille sur les financements accordés.

CICLE est un réseau multiacteurs en matière de climat et d'énergie créé en 2015 comportant notamment dans son membership, outre des ONG et des collectivités, des acteurs privés (ex : Schneider Electric). Il s'agit d'un espace d'échanges entre praticiens et professionnels de la solidarité en matière d'électricité dont l'animation devrait être assurée par le pS-Eau prochainement. Pour le moment, il n'assure pas un rôle d'animation en matière de 1% Energie. Ce travail est surtout réalisé par Electriciens Sans Frontières (ESF) qui a participé très activement à l'élaboration de l'amendement Pintat et qui est la seule ONG à capter des financements relativement significatifs via le 1% Energie.

Déroulement et instruments utilisés

Cette étude s'est déroulée selon 3 phases :

	Phase 1: Cadrage de l'étude	Phase 2: Bilan croisé des dispositifs 1%	Phase 3: Apprentissages croisés et finalisation de l'étude
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> Affiner et valider la méthodologie 	<ul style="list-style-type: none"> Collecter et analyser les données quantitatives des dispositifs 1% 	<ul style="list-style-type: none"> Identifier les apprentissages croisés et élaborer des recommandations pour l'animation des dispositifs 1%
Activités	<ol style="list-style-type: none"> Analyse documentaire Entretiens avec les membres du COPIL (pS-Eau, Amorce, CICLE) et avec l'AFD (DPA-OSC, T2E) Préparation de la note de cadrage COPIL 1 - Présentation de la note de cadrage Prise en compte des commentaires du COPIL 	<ol style="list-style-type: none"> Collecte de données sur les dispositifs pS-Eau, AMORCE et CICLE Collecte de données sur le potentiel théorique de chaque dispositif Entretiens avec les actrices et acteurs des différents dispositifs pour récolter leur retour d'expérience Entretiens complémentaires avec les animateurs des dispositifs Préparation du rapport provisoire Présentation à l'équipe du pS-Eau d'une première version et prise en compte des commentaires 	<ol style="list-style-type: none"> COPIL 2 et animation d'un atelier "apprentissages croisés" entre membres du COPIL Finalisation du rapport: approfondissement des apprentissages, élaboration des recommandations et finalisation et prise en compte des commentaires Prise en compte des commentaires du COPIL Restitution (ouverte) du rapport final (membres du COPIL + acteurs externes)
	<ul style="list-style-type: none"> Note de cadrage 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport provisoire: bilan chiffré, analyse AFOM, apprentissages et expériences des actrices et acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> Rapport final incluant la systématisation des apprentissages et recommandations

Par ailleurs, elle repose sur une triangulation de l'information récoltée via :

- Une analyse documentaire des rapports, articles, plaquettes, et autres documents relatif à l'AECT et aux trois dispositifs 1%
- Une analyse des bases de données des projets 1% déchets et 1% eau, ainsi qu'une prise en compte des données récoltées par Electriciens Sans Frontières sur le 1% Energie
- Environ 25 entretiens avec des collectivités territoriales, des organisations de la société civile, des collectifs multi-actrices/acteurs et des opérateurs nationaux (AFD, ADEME), des secteurs de l'eau et de l'assainissement, de l'énergie, des déchets ou ayant une vision transversale des services de base.

Le présent rapport est divisé en quatre grandes parties : une introduction, un bilan quantitatif comparé, rétrospectif, un bilan narratif par dispositif, principalement rétrospectif, et un bilan transversal narratif avec une visée prospective.

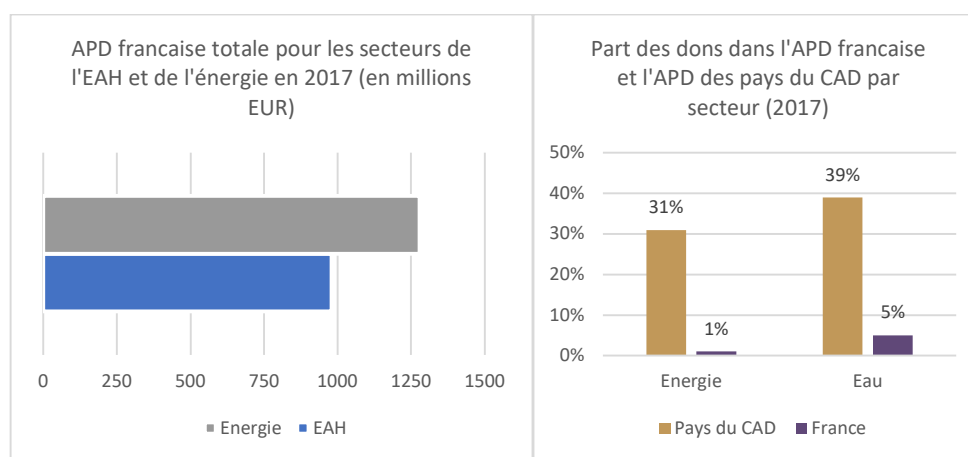
CONTEXTE DE L'ETUDE

Energie, déchets, eau et assainissement, des priorités sectorielles de l'APD françaises aux dynamiques spécifiques

L'eau et l'assainissement, la gestion des déchets solides, ou encore la transition énergétique constituent historiquement des priorités fortes de l'APD française. Le CICID 2018, dans la continuité

des orientations passées, indique ainsi que la France « *poursuivra la mise en œuvre des droits de l'Homme en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement* », « *renforcera son action en faveur d'une gestion plus responsable des déchets solides dans les pays en développement* », et « *accroîtra la sélectivité de ses interventions dans le secteur de l'énergie en particulier à travers des financements et des appuis aux politiques publiques permettant d'accélérer la transition écologique et d'accompagner de façon volontariste la sortie des énergies fossiles* ».²

Pour les secteurs de l'énergie et de l'eau et l'assainissement, ce caractère prioritaire se vérifie dans les chiffres de l'APD française. Selon l'OCDE³, le secteur de l'énergie a concentré près de 12% de l'APD française (1278 millions d'euros), devant celui de l'eau et de l'assainissement avec 9% de (980 millions d'euros). Toutefois, la part des dons (par opposition aux « prêts ») apparaît faible dans ces deux secteurs. Le montant total des dons atteint 53 millions d'euros en 2017 pour le secteur de l'eau et de l'assainissement contre 9,4 millions d'euros pour le secteur de l'énergie⁴. Si la France est globalement très loin de la moyenne des pays du CAD de l'OCDE en matière de répartition prêts / dons, la part particulièrement basse des dons dans le secteur de l'énergie (1% de l'APD française en matière d'énergie) interpelle.



Concernant les déchets, le secteur souffre d'un certain manque de reconnaissance que ce soit dans l'APD française, l'APD en général ou les ODD alors qu'il s'agit d'un service essentiel pour améliorer les conditions de vie. Ainsi, contrairement à l'eau et à l'assainissement ou à l'énergie, le secteur des déchets n'est pas identifié en tant que « secteur » que ce soit au sein de l'AFD ou dans les données de l'OCDE, ce qui limite les comparaisons. Dans le rapport annuel de l'AFD⁵, les projets « déchets » font partis plus largement d'une rubrique « ville durable ». Du côté de l'OCDE⁶, il existe une sous-rubrique « waste management » au sein de la section « Water and sanitation » peu remplie, les projets relatifs aux déchets figurant davantage dans la rubrique « urban development and management » aux côtés de projets très divers. Cette situation se reflète dans l'Agenda 2030. Alors que l'eau ou l'énergie dispose chacun d'un objectif dédié (ODD 3 pour l'eau et ODD 7 pour l'énergie), ce n'est pas le cas des déchets même si certains indicateurs s'y rapportent (dans les ODD 11 et 12)⁷.

² Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) du 8 février 2018, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/releve_de_conclusions_du_comite_interministeriel_de_cooperation_internationale_et_du_developpement_-_08.02.2018_cle4ea6e2-2.pdf

³ OCDE, CRS database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

⁴ Ibid

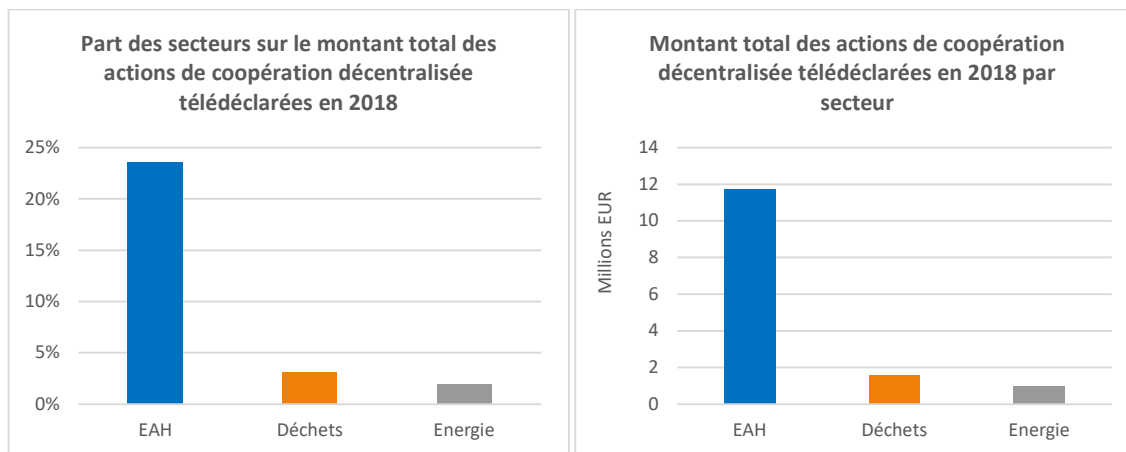
⁵ AFD, rapport annuel d'activités, 2018, <https://www.afd.fr/fr/panorama-2018-rapport-annuel-du-groupe-afd>

⁶ OCDE, CRS database, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

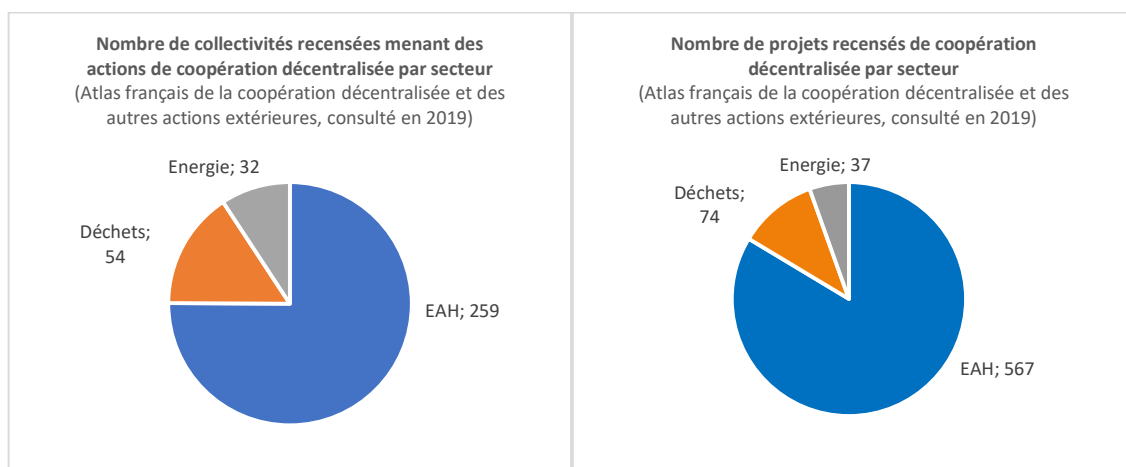
⁷ Voir annexes

Une répartition sectorielle de l'AECT qui reflète les dynamiques globales de l'APD

Selon le rapport 2018 sur l'APD télédéclarées en 2017 par les collectivités⁸, l'eau et l'assainissement est, de loin, le premier secteur ciblé par les actions de coopérations décentralisées des collectivités (devant notamment l'agriculture ou l'éducation) avec 24% du montant total télédéclaré (11,7 millions EUR⁹) en 2017. Les secteurs des déchets et de l'énergie arrivent loin derrière avec respectivement 3% (1,6 millions EUR) et 2% (0,97 million EUR) du montant total télédéclaré en 2017.



Ces proportions, dans la répartition entre secteurs, se confirment dans l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures¹⁰. Le nombre de collectivités menant des actions de coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement est 5 fois supérieur à celles menant des actions dans le domaine des déchets et 8 fois supérieur à celles menant des actions dans le domaine de l'énergie. Concernant le nombre de projets recensés, ils sont respectivement 8 fois et 14 fois plus nombreux dans le secteur de l'eau et de l'assainissement que dans celui des déchets et de l'énergie.



⁸ Rapport 2018 sur l'APD des collectivités territoriales en 2017,

https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_apd_des_collectivites_territoriales_2017_-_min_cle894e6d.pdf

⁹ Ce montant n'inclut pas les financements des Agences de l'Eau.

¹⁰ <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/filtreAtlasMonde.html>

Cette répartition sectorielle au sein de l'APD télédéclarée par les collectivités est finalement cohérente avec la répartition sectorielle au sein de l'APD française hors prêts. Ainsi, si la mobilisation des dispositifs 1% énergie et 1% déchets est bien plus basse que celle du 1% Eau, cette situation reflète plus globalement un déficit de visibilité pour le secteur des déchets et une difficulté à mobiliser des subventions pour le secteur de l'énergie qui dépasse largement la question de l'animation des dispositifs 1%.

Les dispositifs 1% : une modalité originale de financement de l'AECT disposant d'un cadre législatif spécifique

L'action extérieure des collectivités territoriales en matière d'eau et d'assainissement, de déchets et d'énergie dispose d'un levier spécifique de financement : le 1%, d'abord créé pour le secteur de l'eau et de l'assainissement en 2005 avant de s'étendre au secteur de l'énergie (2007) puis des déchets (2014).

La loi « **Oudin Santini** » (2005-95) du 9 février 2005 établit dans son article L1115-1-1 que « *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.* ». Elle précise également dans l'article suivant que « *l'agence [de bassin] peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources* ».

Cette loi introduit une modalité originale de financement des actions de coopération décentralisée tout en facilitant la mobilisation des moyens, financiers ou techniques, associés.

Dans le sillage de cette loi, « **l'amendement Pintat** » (2006) étend rapidement ce dispositif aux « *service public de distribution d'électricité et de gaz* ». Toutefois, comme nous le verrons ultérieurement, ce dispositif n'a pas connu le même engouement que le 1% Eau.

En revanche, il a fallu attendre 2014 pour que cet instrument soit étendu à la collecte et au traitement des déchets ménagers. La loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, reprenant la rédaction de la loi « Oudin Santini » établit que « *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.* » (Art. L. 1115-2.).

A la lecture du cadre législatif des dispositifs 1%, nous observons plusieurs différences importantes entre les différents dispositifs pouvant impacter leur mobilisation :

- **Effet de levier.** Contrairement aux autres dispositifs 1%, la loi Oudin-Santini précise que « *l'agence [de bassin] peut mener des actions de coopération internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, dans la limite de 1 % de ses ressources* » (article 2 de loi du 9 février 2005). Au regard de l'importance du financement des agences de bassin dans le financement des actions de coopération internationale dans le domaine de l'eau, l'absence d'acteur équivalent pour le 1% Déchets et le 1% Energie constitue certainement une limite importante.
- **Lisibilité.** L'eau et l'assainissement sont des services assurés au niveau local (communal ou intercommunal), facturés spécifiquement aux habitant-e-s qu'ils soient gérés par un opérateur ou en régie. Ils bénéficient d'une bonne lisibilité auprès des administré-e-s qui l'identifient bien comme une compétence locale. Concernant les services de gaz et

d'électricité, s'il s'agit d'une compétence des collectivités territoriales (des communes, ou des intercommunalités depuis la loi NOTRe), le fait que les opérateurs soient nationaux (EDF ou ENGIE) induit une perception erronée de la part des habitant-e-s qui l'associent rarement à une compétence locale. Quant à la gestion des déchets ménagers, elle est couverte par une taxe ou une redevance des ordures ménagères (TEOM ou REOM) et non par une « facture » d'un opérateur. S'il s'agit d'une compétence locale lisible, le fait qu'il s'agisse d'un « impôt » et non d'un service facturé pourrait engendrer une réticence quant à l'inclusion de financements spécifiques pour des actions de coopération internationale.

- **Assiette.** Si à chaque fois le cadre législatif précise que le potentiel mobilisable des dispositifs 1% se situe dans la « *limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services* », le calcul de l'assiette peut donner lieu à des interprétations différentes. Dans le cas de l'eau et de l'assainissement la circulaire du 30/04/07 relative à la coopération décentralisée en matière d'eau et d'assainissement permet de fixer un cadre commun en précisant ainsi que « *cela s'entend des seules ressources collectées auprès des usagers ou redevables au titre du service de l'eau et de celui de l'assainissement, à l'exclusion des subventions ou concours extérieurs ou remboursements de prestations. Les emprunts n'entrent pas en ligne de compte dans l'assiette de calcul du pourcentage maximal autorisé à l'article L. 1115-1-1 du CGCT. La TVA, ainsi que les redevances versées par les collectivités et les groupements, notamment aux agences de l'eau, n'entrent pas non plus dans cette assiette* ». En revanche le 1% Energie comme le 1% Déchets n'ont pas fait l'objet d'une circulaire similaire ce qui peut laisser un flou autour de l'assiette et du potentiel mobilisable.

Une valeur ajoutée et une complémentarité par rapport aux autres dispositifs existants

Outre la sécurisation de l'action extérieure des collectivités territoriales, les dispositifs 1% permettent de mettre en place des financements adaptés à la dimension des actions de coopération menées par les collectivités et les actrices et acteurs issu-e-s de leurs territoires.

Ces fonds sont principalement mobilisés pour :

- Des appels à projets, lancés par les collectivités et/ou les Agences de l'Eau, réservés aux OSC (ex : SOLIDAE de la Ville de Paris) ou à certains types d'OSC (ex : organisations issues des diasporas visées par un appel à projet de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie).
- Le financement d'actions de solidarité au titre du 1% dans le cadre d'une coopération décentralisée encadrée par une convention, menées directement par la collectivité française et son partenaire (avec l'appui ou non d'une ONG).
- Le financement direct d'actions de solidarité menées par une ONG (le plus souvent du territoire de la collectivité) et financées par une collectivité au titre du 1%.

En dehors des dispositifs 1%, les actrices et acteurs de l'eau et de l'assainissement, des déchets et de l'énergie en France peuvent mobiliser les financements provenant des dispositifs suivants :

- **Les financements de la DAECT :** Chaque année, la DAECT publie un appel à projet général et un appel à projet thématique pour soutenir l'AECT. Ces financements s'adressent à une « strate » de projets intermédiaires en termes de périmètre financier (on parle de « mésoprojets ») et permettent de soutenir des actions telles que des études préalables / techniques, du renforcement de capacités, de l'expertise technique, des actions d'éducation citoyenne à la solidarité internationale (ECSI), des dynamiques d'apprentissage... Ces

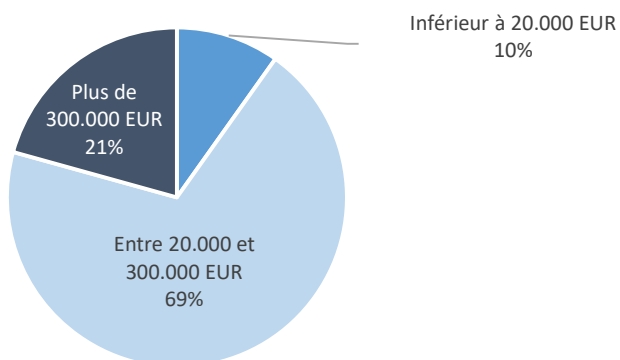
financements excluent les projets émergeant au guichet « initiatives OSC » (logiquement puisqu'ils ne s'adressent pas au même type de porteur) et FICOL.

- **Le guichet FICOL « facilité de financement des collectivités territoriales françaises »** de la division TEE de l'AFD soutient exclusivement des initiatives présentées par des collectivités territoriales au titre de leur action extérieure. Le cofinancement de l'AFD accordé doit se situer entre 200.000 et 1.500.000 EUR et ne pas excéder 70% du montant total du projet ce qui là encore exclut de facto les petits voire les méso-projets.
- **Le guichet « initiatives OSC » de la division Organisation de la société civile (OSC) de l'AFD** soutient exclusivement des projets présentés par des associations de solidarité internationale, ce qui exclut actions internationales menées par les collectivités elles-mêmes. Le montant total du projet doit être au minimum de 300.000 EUR (sans plafond), la part AFD de 200.000 EUR minimum (et 500 000 EUR maximum) et le taux de cofinancement se situe entre 50 et 60% selon le type de projet - ce qui exclut de facto les petits voire les méso-projets - avec un apport minimum des collectivités et de leurs partenaires de 30%.
- **L'Agence des Microprojets**, gérée par la Guilde, soutient des projets présentés par des associations de solidarité internationale. Le montant du cofinancement qui ne peut excéder 75% se situe entre 2.000 et 15.000 EUR.

Enfin, certains projets peuvent également être soutenus via des financements européens (DEVCO). Mais il s'agit de projets avec un périmètre financier important entrant rarement dans le champ de l'AECT.

En matière d'eau et d'assainissement et de déchet, les actions portées par des actrices et acteurs des territoires (collectivités ou OSC) appartiennent, en majorité, à la strate « méso ». Elles ne constituent plus des micro-projets mais le montant total atteint difficilement les seuils fixés pour les guichets « FICOL » (qui, de surcroît, est un dispositif récent) et « Initiatives OSC » de l'AFD. Comme le montrent les données disponibles pour le 1% Eau, plus de deux tiers des actions recensées entre 2013 et 2018 financées au titre du 1% Eau (et pour lesquels des données financières sont disponibles, soit 285 actions) ont un budget total inférieur à 300.000 EUR (soit le seuil de la FICOL et du dispositif « initiatives OSC » de l'AFD), et supérieur à 20.000 EUR (soit la limite du budget des projets cofinancés par l'Agence des Micro-projets). Seuls les financements de la DAECT s'adressent à cette strate de projets.

Répartition des actions financées au titre du 1% Eau par budget global (285 projets entre 2013-2018)



Par ailleurs, les dispositifs ou cadres existants (hors dispositifs 1%) ont tendance à séparer l'action des OSC d'un côté (dispositif « initiatives OSC » ou agence des microprojets) et celle des collectivités de l'autre (FICOL, DAECT). En outre, il n'est pas possible de cumuler, en même temps, les financements de la DAECT et ceux de la FICOL. Par conséquent, le 1% Eau apporte une valeur ajoutée par rapport aux dispositifs existants en s'adressant notamment à la strate « meso » des actions portées par les actrices et acteurs des territoires (collectivités et OSC) et en offrant une palette plus large de modalités de financement des actions extérieures des collectivités territoriales (avec les Agences de l'eau).

Concernant les autres dispositifs 1%, si nous ne disposons pas à ce stade de données détaillées, la structuration des secteurs montre des situations différentes. Concernant les déchets, le secteur a une structuration en termes d'actrices et acteurs et de modalités de financement sensiblement similaire à celui de l'Eau et de l'Assainissement. Par conséquent, l'absence de bailleur dédié de type « Agences de l'Eau » pèse sur le développement de l'AECT en matière de gestion de déchets et d'économie circulaire.

En revanche, concernant le 1%, les syndicats d'énergie n'étant pas opérateurs, ils ont un budget limité et par conséquent l'assiette du 1% Energie l'est aussi. Cette assiette limitée ne permet aux syndicats d'électricité que d'accorder des financements de l'ordre de quelques milliers d'euros le plus souvent. Par conséquent, le type de projets visés est plutôt celui des micro-projets (sauf dans le cas de financements du SIGEIF). Toutefois, la souplesse de la procédure et le peu de temps investi par les organisations pour le montage constitue une plus-value importante par rapport au guichet de l'Agence des Micro-Projets notamment.

Une mobilisation inégale, reflet des spécificités sectorielles

Selon le bilan annuel du pS-Eau sur l'AECT dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, 24,7 millions d'euros sur les 28,2 millions d'euros de financements recensés l'ont été au titre du 1% Eau¹¹, et près de 200 projets soutenus. Depuis la création du dispositif 1% Eau en 2005, près de 250 millions d'euros ont été mobilisés via la loi Oudin (sur près de 310 millions d'euros), auprès des collectivités territoriales et des agences de l'Eau¹². Comme le rappelle le pS-Eau, « Si toutes les collectivités françaises, les agences de l'eau, les syndicats d'eau, les EPCI en charge de l'eau et de l'assainissement, appliquaient totalement le 1% solidarité eau, le potentiel de mobilisation serait d'environ 64M€ par an »¹³. Aujourd'hui, le taux de mobilisation actuelle se situe autour de 39%.

Selon AMORCE, Plus de 50 projets pour un total de 4 millions d'euros ont été financés entre 2015 et 2019 par les collectivités au titre du 1% déchets, soit environ 670.000 EUR par an, ce qui correspond à 40-50% du montant total des projets recensés sur l'Atlas français de la coopération décentralisée et des autres actions extérieures¹⁴. Selon l'étude d'impact préalable au projet de loi parlementaire, le potentiel mobilisable estimé est pourtant de 67,11 millions d'euros¹⁵. Toutefois, dans ses

¹¹ Bilan 2018 de l'action extérieure des collectivités territoriales et des agences de l'eau, pS-Eau, 2019, https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ps_eau_bilan2018AECT_EAH_2019_VF.pdf

¹² Bilans 2010-2018 de l'action extérieure des collectivités territoriales et des agences de l'eau, pS-Eau

¹³

https://www.pseau.org/sites/default/files/0_repertoire_fichiers/2_psie_coopdec_oudin/dossier_de_presse_10ans_10_06_2015_0.pdf

¹⁴ <https://pastel.diplomatie.gouv.fr/cncdext/dyn/public/atlas/filtreAtlasMonde.html>

¹⁵ Etude d'impact préalable au projet de loi parlementaire - Cabinet du Ministre Délégué au Développement - F3E, 2014, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/F3E_Etude_Dejets_Rapport_Final_cle487c68.pdf

communications AMORCE l'estime plutôt à 30 millions d'euros, les collectivités mobilisant rarement la totalité du « 1% » déchets (au mieux 50%).

Selon ESF, entre 400.000 et 500.000 EUR sont mobilisés chaque année au titre du 1% Energie et les deux tiers des syndicats d'électricité ont déjà financé au moins un projet 1% Energie au cours des 10 dernières années. Toutefois ce chiffre reste à corroborer par une collecte de données auprès d'ESF et d'autres organisations pouvant mobiliser (dans des proportions bien inférieures à ESF) le 1% Energie. Eu égard aux budgets des syndicats d'électricité, ESF estime le potentiel de financement du 1% Energie à 2 millions d'euros environ.

Comme vu précédemment, cette mobilisation inégale (tout comme le potentiel mobilisable) est aussi à mettre en perspective au regard de la structuration de l'APD française sous forme de dons.

Bilan comparatif chiffré

Ce bilan se fonde sur les bases de données relatives aux actions dont le financement mobilise le 1% Eau et/ou le 1% déchets grâce aux données collectées respectivement par le pS-Eau et AMORCE. Ces données sont plus complètes et actualisées que celles de l'Atlas pour la Coopération Décentralisée. Le 1% Energie ne fait pas l'objet d'une collecte de données systématisée. La dispersion des financeurs (syndicats d'électricité), dont les bilans financiers sont rarement publiés en ligne, et la faiblesse des montants rend cette collecte difficile. Néanmoins, l'enquête réalisée par Electriciens Sans Frontières au congrès de la FNCCR en 2019, si elle ne donne pas une vision aussi exhaustive que pour le 1% Eau et le 1% Déchets, permet de disposer de quelques éléments de comparaison.

Plusieurs limites doivent être rappelées :

- ▶ Ces données ne sont pas exhaustives, surtout concernant le 1% déchets puisqu'AMORCE ne dispose pas des mêmes moyens que le pS-Eau pour son rôle d'observatoire du 1% Déchets ni de la même antériorité.
- ▶ Ces données ne sont pas toujours comparables, les deux réseaux ayant défini leurs modes de collecte de manière séparée. Le nombre de rubriques est plus important dans la base de données pS-Eau pour les raisons évoquées plus haut.
- ▶ Les données récoltées sur les déchets ne permettent pas une vision annualisée des niveaux de mobilisation du 1% Déchets.

Niveaux de mobilisation

Les niveaux de mobilisation sont difficilement comparables dans la mesure où les modes de collecte diffèrent. Concernant le 1% Déchets, AMORCE identifie chaque année les nouvelles actions et la situation des actions déjà recensées pour savoir si elles sont en cours ou terminées. Néanmoins, AMORCE ne recense pas les montants annuels d'engagements ou de paiements et la durée totale de l'action et souvent absente. Concernant le 1% Eau, les données en matière d'AECT dans le secteur de l'eau sont collectées annuellement auprès de 200 collectivités environ et permettent d'avoir une vision annuelle du montant mobilisé. Enfin, concernant le 1% Energie, Electriciens Sans Frontières a réalisé à l'occasion du congrès 2019 de la FNCCR une enquête sur la mobilisation du 1% Energie par les syndicats d'électricité qui permet d'avoir quelques éléments chiffrés sur le dispositif.

Un potentiel de mobilisation élevé mais purement théorique

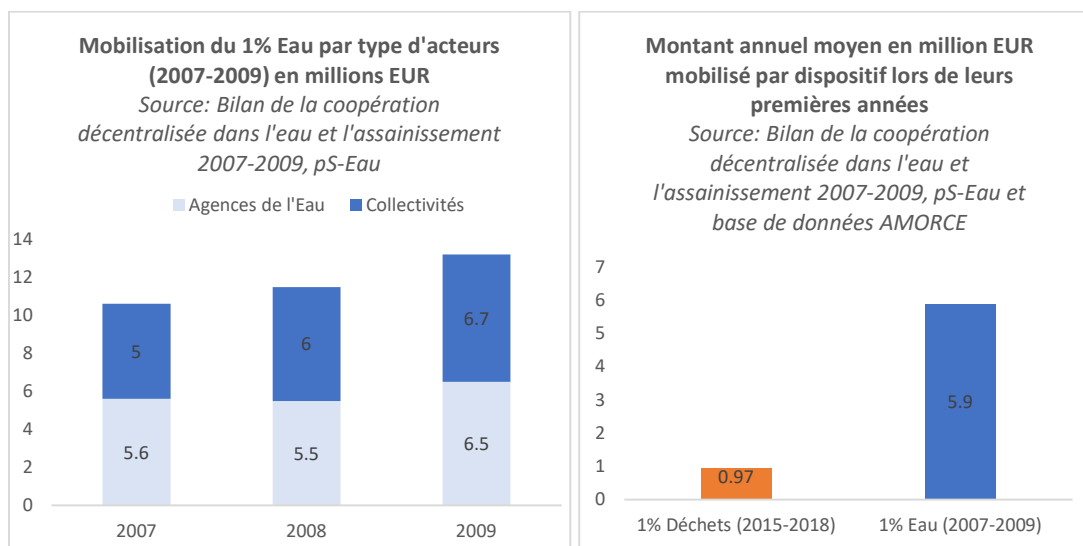
Le potentiel estimé pour le 1% Eau est de 67 millions d'euros¹⁶ par an. Ce potentiel n'est atteignable que si l'ensemble des collectivités (syndicats compris) et Agences de l'Eau mobilisent le 1% Eau à hauteur de 100% de leurs capacités selon l'assiette de calcul sur le budget annexe. Il s'agit d'un résultat purement théorique puisque le 1% Eau n'est pas une obligation mais un instrument de financement possible pour soutenir une politique publique en matière d'AECT. Concernant le 1% Déchets, les

¹⁶ Bilan 2010 de la coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, pS-Eau
https://www.pseau.org/outils/ouvrages/pseau_bilan_coopdec2010.pdf

actrices et acteurs du secteur font état d'un potentiel similaire en termes de montant, bien que comme le 1% Eau, ce calcul est purement théorique et suppose que l'ensemble des collectivités (dont les syndicats) mobilisent le 1% Déchets à hauteur de 100% de leurs capacités selon l'assiette de calcul. Dans les deux cas, le pS-Eau comme AMORCE ont estimé, peu après le vote des dispositifs, le potentiel mobilisable réaliste à 30 millions environ¹⁷ pour le 1% Eau comme pour le 1% Déchets. En revanche, concernant le 1% Energie, le potentiel estimé par Electriciens Sans Frontières (mais difficilement vérifiable en l'absence de collecte systématique de données) est très inférieur et se situe entre 2 et 3 millions d'euros annuels. Par exemple, le SIGEIF qui est le syndicat le plus important mobilisant le 1% Energie n'accorde que 100 000 EUR par an environ à l'AECT alors que pour le 1% Déchets ou le 1% Eau, le potentiel dans certaines collectivités peut atteindre plusieurs millions d'euros par an.

Des niveaux de mobilisation très différents entre 1%

Concernant le 1% Eau, depuis 2011, le potentiel « réaliste » estimé à 30 millions d'euros a été atteint à plus de 90% à 6 reprises. Il a même été dépassé en 2017 avec 31.5 millions d'euros mobilisés. Si l'on se réfère au potentiel théorique (67 millions d'euros), on voit que le 1% Eau est mobilisé à hauteur de 39-43% selon les années depuis 2011.

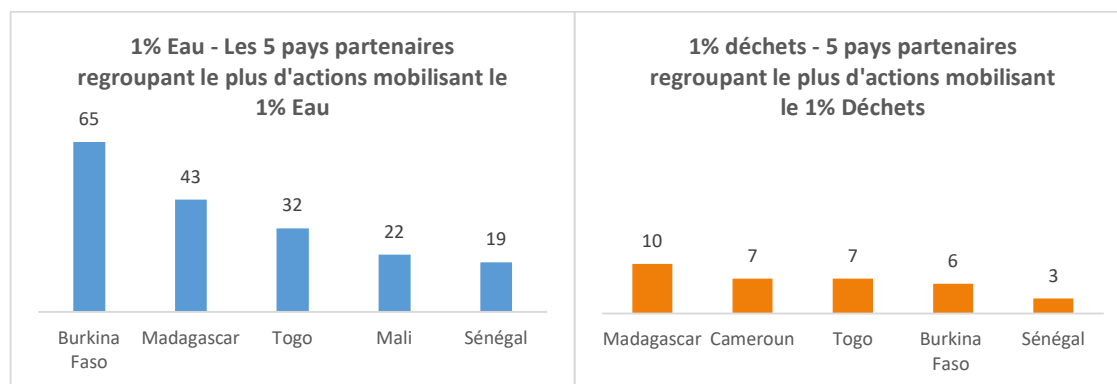


Concernant le 1% Déchets, entre 2015 et 2018, au moins 3,86 millions d'euros ont été mobilisés, soit une moyenne de presque 1 million d'euros par an qui représente 3,3% du potentiel « réaliste » et 1.7% du potentiel total de mobilisation du 1% Déchets. Néanmoins, le 1% Déchets est très récent (2014), le 1% Eau ayant été voté 9 ans plus tôt (2005). Cependant, si l'on compare le niveau de mobilisation du 1% Déchets avec celui du 1% Eau durant ses premières années, on constate que les niveaux de mobilisation restent différenciés. Entre 2007 et 2009, selon les données du pS-Eau, les collectivités ont mobilisé en moyenne 5.9 millions EUR au titre du 1% Eau. Concernant le 1% Déchets, les collectivités ont mobilisé en moyenne 1 million d'euros par an entre 2015 et 2018. La différence entre les deux dispositifs est donc de 1 à 6. Quant au secteur de l'énergie, ESF estime que la mobilisation du 1% Energie a été de l'ordre de 350 000 EUR par an ces trois dernières années, soit potentiellement entre 12 et 18% du potentiel total¹⁸.

¹⁷ Voir le rapport du pS-Eau sur le bilan 2007-2009 de la coopération décentralisée dans l'eau et l'assainissement p24-28) https://www.pseau.org/outils/ouvrages/afd_pseau_bilan_coopdeceau_rapport_octobre10.pdf

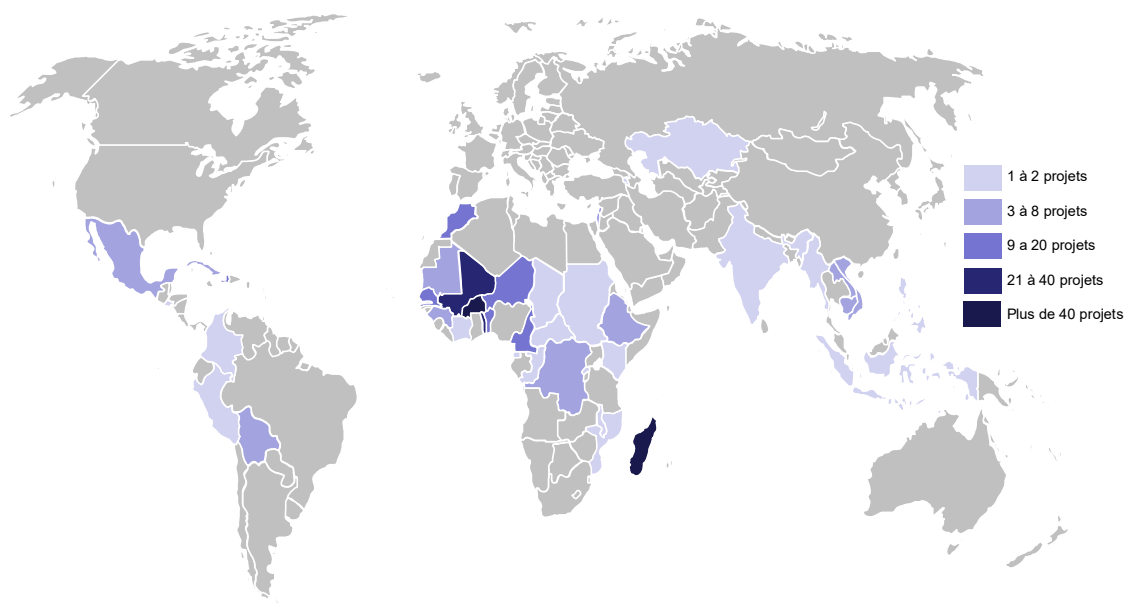
¹⁸ Résultats de l'enquête : Le « 1% énergies », vous connaissez ?, menée du 1er au 3 octobre 2019 à l'occasion du congrès de la FNCR, Electriciens Sans Frontières, 2020

Territoires visés à l'étranger

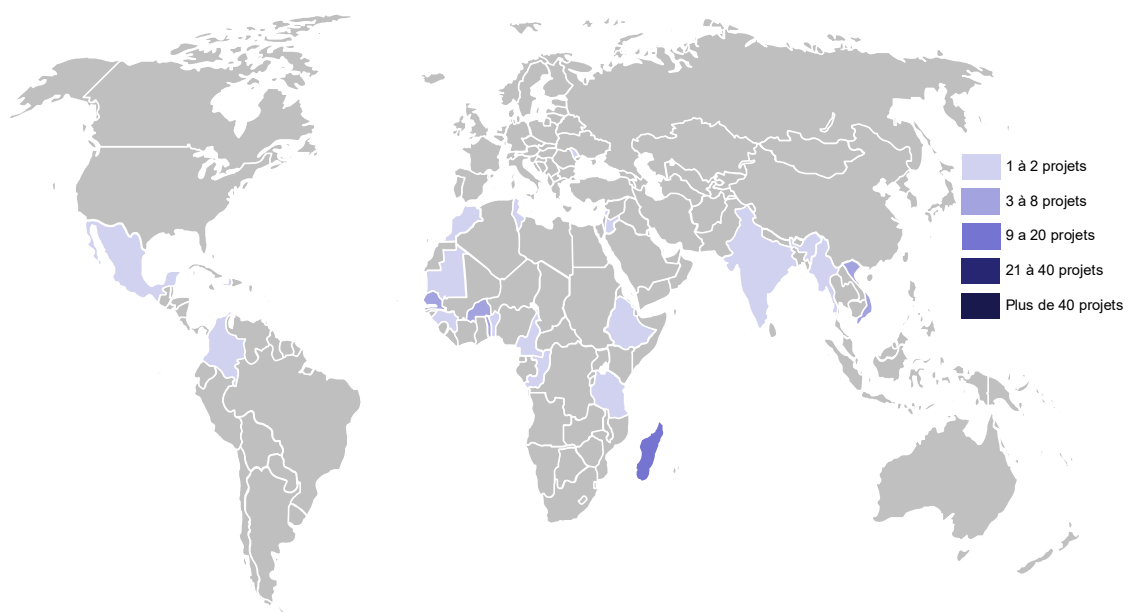


L'analyse des territoires visés par les actions mobilisant le 1% Eau ou le 1% déchets montre **une certaine cohérence géographique entre les deux secteurs, Madagascar, le Burkina Faso et le Togo figurant parmi les premiers pays visés**. Le Mali fait exception puisqu'il s'agit du 4^e pays visé par les actions mobilisant le 1% Eau, ce qui n'est pas le cas pour les actions mobilisant le 1% déchets. Cela s'explique par le contexte : le 1% déchets a été voté alors que l'opération SERVAL touchait à sa fin. Depuis, la situation sécuritaire reste très précaire et une grande partie du pays est classée zone rouge, rendant difficile la mise en œuvre de nouveaux projets de coopération. A l'inverse, le Cameroun est davantage représenté dans les actions mobilisant le 1% déchets (7 projets, 2^e place) que dans les actions mobilisant le 1% Eau (10 projets, 9^e place) car il existe une certaine dynamique au niveau local dans le domaine de la gestion des déchets et de l'économie circulaire. Enfin, concernant le 1% Energie, nous ne disposons de données sur le nombre d'actions par pays, mais les résultats montrent que l'on retrouve globalement les mêmes régions que pour le 1% Eau et le 1% Déchets.

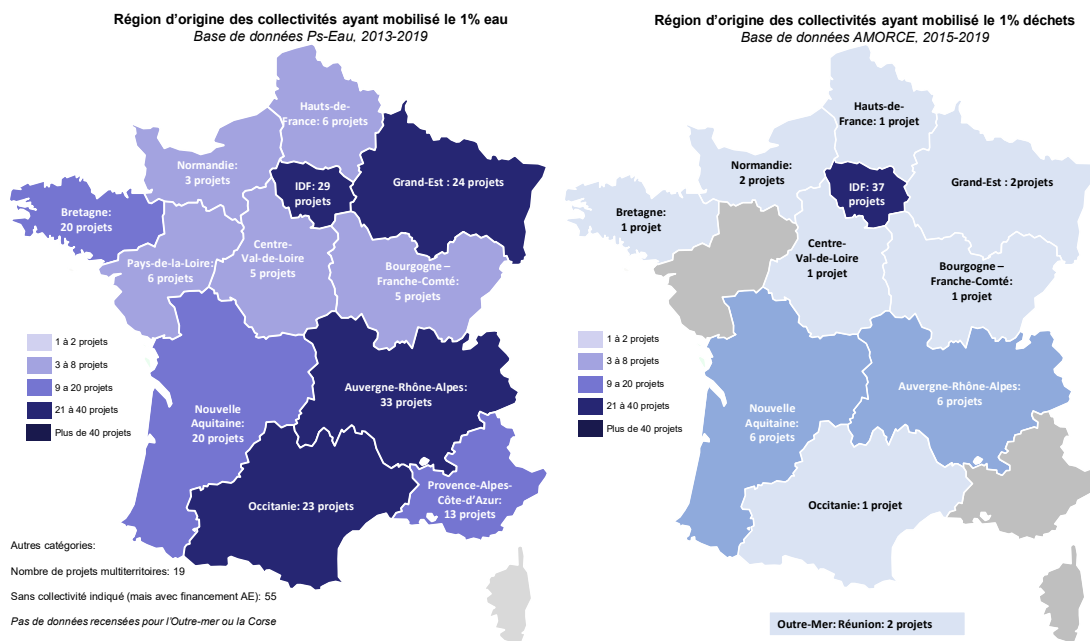
Carte des projets ayant mobilisé le 1% Eau
Base de données du pS-Eau, 2013-2019



Carte des projets ayant mobilisé le 1% déchets
Base de données AMORCE, 2015-2019



Territoires mobilisés en France



La carte des territoires mobilisant le 1% déchets montre une forte centralisation en Ile-de-France du fait de l'importance relative du SYCTOM et de son appel d'offre annuel. L'appel d'offre SOLIDAE de la

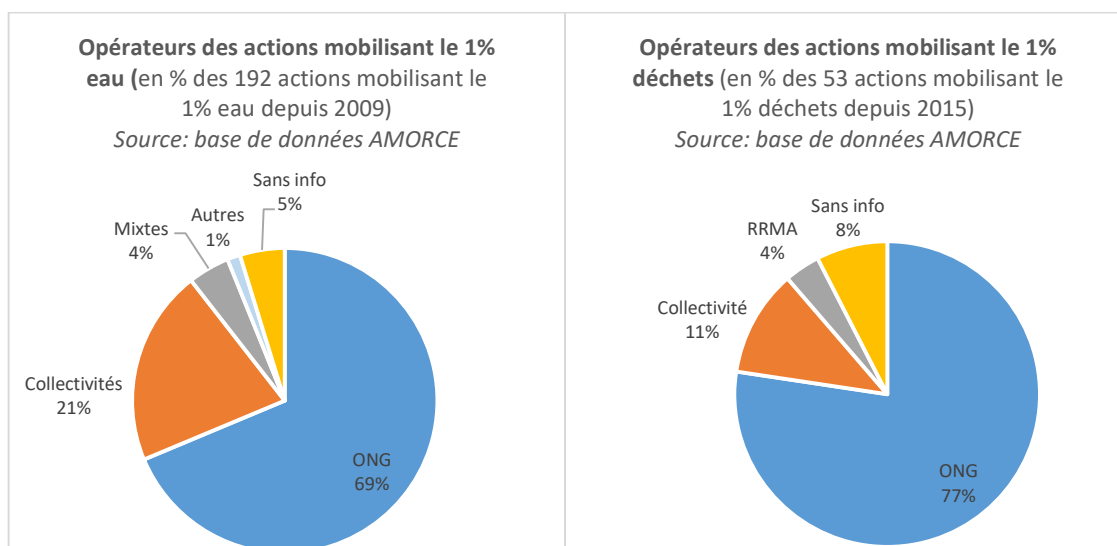
Ville de Paris ouvert désormais au secteur des déchets pèse aussi, mais dans une proportion inférieure. Derrière l'Île de France, les collectivités de Nouvelle-Aquitaine et de Auvergne Rhône-Alpes sont les plus mobilisées (6 projets recensés dans chaque région depuis 2014) avec une grande diversité de territoires et d'acteurs.

La carte des territoires mobilisant le 1% Eau montre une plus grande diversité en termes de territoires mobilisant le 1% Eau. **6 régions regroupent plus de 20 actions** mobilisant le 1% Eau, la première étant la région Auvergne-Rhône-Alpes (33 actions recensées depuis 2009) suivie de l'Île-de-France (29 actions). Historiquement, les collectivités de la région Rhône-Alpes, notamment la métropole de Lyon, ont toujours été très mobilisées en faveur de la solidarité internationale, ce qui explique en partie cette première place. Mais l'importance d'autres régions comme le Grand-Est (24 actions) ou l'Occitanie (23 actions) montre que le 1% Eau, en 15 ans d'existence, s'est largement diffusé au niveau national. Il convient néanmoins de garder à l'esprit que les actions d'ONG financées par des Agences de l'Eau sans participation d'une collectivité (du moins sans participation recensée), ont été exclues (55 actions au total) du calcul. Enfin, on observe une spécificité des actions mobilisant le 1% Eau par rapport aux projets mobilisant le 1% Déchets : les actions multi-territoires. En effet, 19 actions recensées, dont le porteur est généralement une ONG, mobilisent des co-financements de plusieurs collectivités et/ou de plusieurs Agences de l'Eau.

Concernant **le 1% Energie**, les données récoltées par Electriciens Sans Frontières montrent **une forte concentration des financements en Ile de France**, en raison de la présence du SIGEIF, de loin le premier syndicat d'électricité en termes de mobilisation du 1% Energie. La région regroupe ainsi 40% des 350.000 EUR mobilisés annuellement au titre du 1% Energie en France entre 201 et 2019). La Bretagne arrive en seconde position avec 20% environ (70.000 EUR par an) du total mobilisé par an. Les régions Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle Aquitaine mobilisent quant à elles, via les syndicats d'électricité présents sur leurs territoires respectifs, entre 20.000 et 40.000 EUR par an¹⁹. Les sommes mobilisées ailleurs sont marginales.

Portage des actions

¹⁹ Résultats de l'enquête : Le « 1% énergies », vous connaissez ?, menée du 1er au 3 octobre 2019 à l'occasion du congrès de la FNCR, Electriciens Sans Frontières, 2020



Plus des trois-quarts des actions mobilisant le 1% Déchets et des deux-tiers des actions mobilisant le 1% Eau sont mises en œuvre par des ONG. Mais il faut distinguer deux cas de figures distincts (qu'il n'est pas possible de quantifier) : **des actions à l'initiative des ONG** qui ont ensuite postulé à des appels à projets (Syctom, SOLIDAE) ou recherché des fonds auprès de collectivités ; et **des actions à l'initiative de la collectivité française et de la collectivité partenaire** (dans le cadre de partenariats de coopération décentralisée) dont la mise en œuvre est confiée toute ou partie à une ONG locale (directement ou via une ONG française).

21% des actions mobilisant le 1% Eau et 11% des actions mobilisant le 1% Déchets sont directement mises en œuvre par les collectivités et s'inscrivent dans le cadre de partenariats de coopération de collectivité à collectivité (y compris les syndicats).

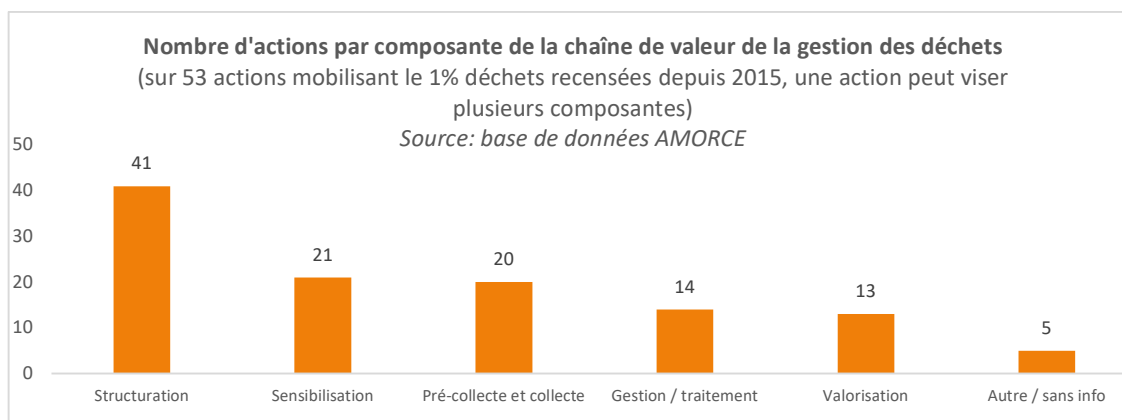
Par ailleurs, **il y a une plus grande concentration des porteurs de projets pour le 1% Déchets actuellement que pour le 1% Eau.** Les 3 principaux porteurs de projets (en nombre de projets portés) mobilisant le 1% Déchets (Le GRET, GEVALOR, Corail Développement) concentrent 30% des actions recensées (16 actions sur 53) et 50% du volume financier de ces actions (10,3 millions EUR sur 20,5 millions EUR). Ce résultat peut néanmoins aussi être lié aux modalités de la collecte de données qui est moins exhaustive et moins dotée financièrement que pour le 1% Eau. Concernant le 1% Eau, les 3 principaux porteurs de projets (en nombre de projets portés, soit Inter-Aides, HSF Chambéry et Faso-Liévin) concentrent 5% des actions recensées (15 actions sur 292) et 50% du volume financier de ces actions (3,5 millions EUR sur 63,8 millions EUR).

Concernant le 1% Energie, nous ne disposons de ce type de données chiffrées. Néanmoins, les entretiens montrent qu'il est probable que la quasi-totalité des financements mobilisés au titre du 1% Energie soient destinés à des ONG du fait que les compétences techniques en matière d'électricité se trouvent davantage au sein des délégataires.

Types de projets

Aujourd'hui, **plus de 4 actions sur cinq mobilisant le 1% déchets appuient la structuration de la filière** : études préalables, appui à la mise en place d'un service de gestion des déchets, élaboration

de schémas directeurs, formation des équipes... Ces chiffres rejoignent les constats issus des entretiens montrant que le secteur est moins mature que et que de nombreuses actions se focalisent dans un premier temps sur la structuration de l'approche en matière de gestion des déchets avant de soutenir les processus concrets de collecte, traitement et valorisation.

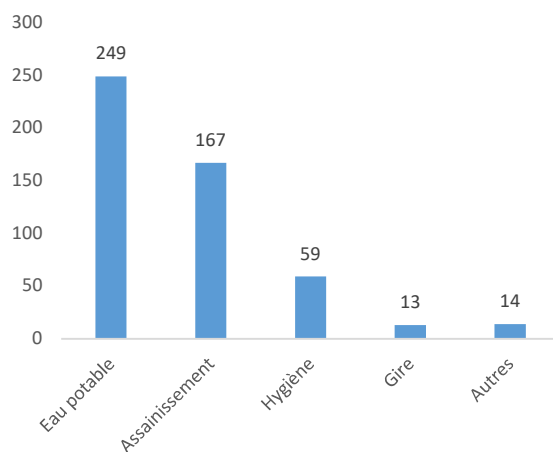


Concernant l'eau et l'assainissement, la base de données du pS-Eau est structurée différemment et donne des indications un peu différentes.

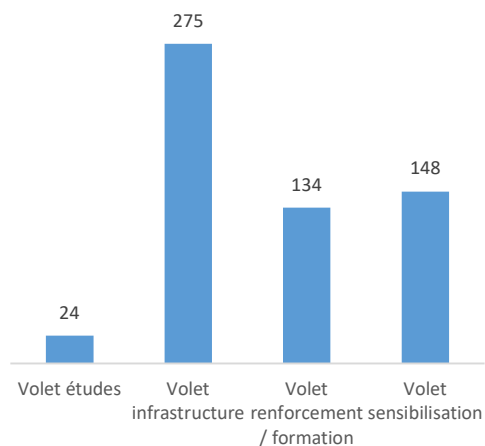
88% des actions comportent un volet infrastructure. Néanmoins, le montant que représentent ces infrastructures varie très fortement : cela peut aller d'un bloc sanitaire ou du forage d'un puit à la construction d'un réseau d'approvisionnement en eau à l'échelle d'une commune de plusieurs milliers ou dizaines de milliers d'habitants. **Respectivement 43% et 48% comportent un volet renforcement de capacités ou formation et un volet sensibilisation tandis que seulement 8% des projets comportent un volet étude.** Cette part paraît faible mais peut aussi s'expliquer par le fait que le secteur est davantage mature et demande donc moins d'études préalables.

Par ailleurs, **87% des actions mobilisant le 1% Eau comportent un volet eau potable, 58% un volet assainissement et 21% un volet hygiène.** Il s'agit également d'un résultat confirmant des constats établis dans les entretiens et l'évaluation du pS-Eau 2016-2018 : il existe un déséquilibre relatif entre les composantes eau potable et assainissement dans les actions mobilisant le 1% Eau et plus globalement dans les actions de solidarité internationale en matière d'eau et d'assainissement.

Nombre de projets par composante de la gestion de l'eau et de l'assainissement (sur 286 projets, un projet pouvant cibler plusieurs composantes)
Source: base de données pS-Eau



Nombre d'actions mobilisant le 1% Eau depuis 2009 comportant au moins l'un des volets suivant - (sur 311 actions)
Source: base de données pS-Eau



Bilan par dispositif

LE 1% EAU

Le 1% Eau, un outil pour sécuriser l'AECT en matière d'eau et d'assainissement

Comme le rappelle le pS-Eau dans son bilan de 10 ans de loi « Oudin-Santini », *« Sur un plan plus qualitatif, ce dispositif a non seulement sécurisé juridiquement l'action extérieure des collectivités et Agences de l'eau, mais il a aussi pérennisé ces pratiques en donnant lieu à des financements récurrents et croissants, il les a multipliées en donnant l'occasion de parler des enjeux de l'eau, et a aussi amélioré la qualité des actions de manière indirecte en encourageant la mobilisation de l'expertise des collectivités et le partage de leur savoir-faire ».*

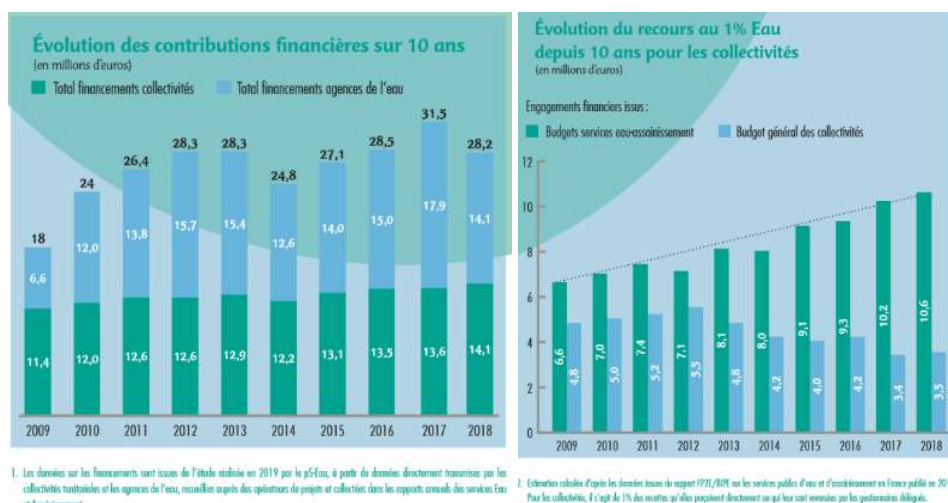
Par ailleurs, le fait que le 1% Eau soit mobilisé via le budget annexe et non le budget principal constitue un avantage pour la sécurisation du financement. Alors que plusieurs centaines de collectivités se sont engagées à limiter la hausse de leurs dépenses de fonctionnement, la valorisation du 1% Eau dans le budget annexe permet d'inscrire les fonds mobilisés par la collectivité mais aussi les éventuels cofinancements reçus sans impacter le budget général (partie fonctionnement). Enfin, le 1% Eau a fait l'objet d'une circulaire sur sa mise en œuvre qui a permis de clarifier des questions telles que le périmètre des projets, l'assiette ou les modes de calcul, facilitant la compréhension du dispositif par les collectivités souhaitant le mobiliser.

Un dispositif connu, reconnu et utilisé même si le potentiel de mobilisation est loin d'être atteint

La mobilisation du 1% Eau par les collectivités territoriales a beaucoup progressé entre 2009 et 2018, passant de 6.6 millions EUR à 10.6 millions EUR (+60%), ces chiffres ne prenant pas en compte les financements des Agences de l'Eau. Elle est toutefois loin du potentiel estimé à 45 millions d'euros²⁰. Néanmoins, *« En 2018, l'application volontaire de cette loi a permis de mobiliser 24,7 M €, soit près de 90 % des montants totaux mobilisés sur le secteur »*²¹ rappelle le pS-Eau dans son bilan annuel de l'AECT en matière d'eau et d'assainissement.

²⁰ Potentiel théorique si l'on considère que 100% des syndicats mixtes / régies mobilisent exactement 1% de leur budget de fonctionnement. Le bilan 2007-2009 estime le potentiel "réaliste

²¹ https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ps_eau_bilan2018AECT_EAH_2019_VF.pdf



Source: bilan 2018 de l'AECT en matière d'eau et d'assainissement – pS-Eau

D'une part, certaines collectivités mènent ou soutiennent des actions internationales dans le domaine de l'eau et de l'assainissement via leur budget général et non le budget du service eau-assainissement. Elles connaissent le 1% Eau mais préfèrent assumer politiquement leurs actions internationales sur leur budget principal. C'est ce qui explique qu'en 2018 les collectivités mobilisent encore 3,5 millions d'euros (contre 4,8 millions d'euros en 2009) sur leur budget général.

D'autre part, de nombreuses collectivités font délibérément le choix politique de ne pas mobiliser le 1% Eau, même si leurs agent-e-s et leurs élu-e-s connaissent le dispositif, car elles ne veulent pas mener d'actions internationales. C'est le cas de la plupart des collectivités territoriales dont le nombre d'habitants est supérieur à 50.000 habitant-e-s et qui ne mobilisent pas le 1%. Dans ce cas, elles financent leurs actions au titre de la loi Thiollière.

La loi Thiollière (loi n° 2007-147 du 2 février 2007) permet aux collectivités et à leurs groupements de « mener des actions de coopération ou d'aide au développement » dans le cadre de conventions de coopération signées avec des collectivités étrangères. Cette loi autorise aussi les collectivités à « mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire » en dehors de toute convention.

Par ailleurs, il existe probablement un certain nombre de collectivités territoriales de taille limitée (ex : communautés de communes rurales) qui ne mènent pas d'actions internationales en général (et donc ne mobilisent pas le 1% Eau). Elles représentent un potentiel de mobilisation difficile à évaluer et difficile à atteindre autrement qu'en faisant un travail de porte à porte extrêmement fin.

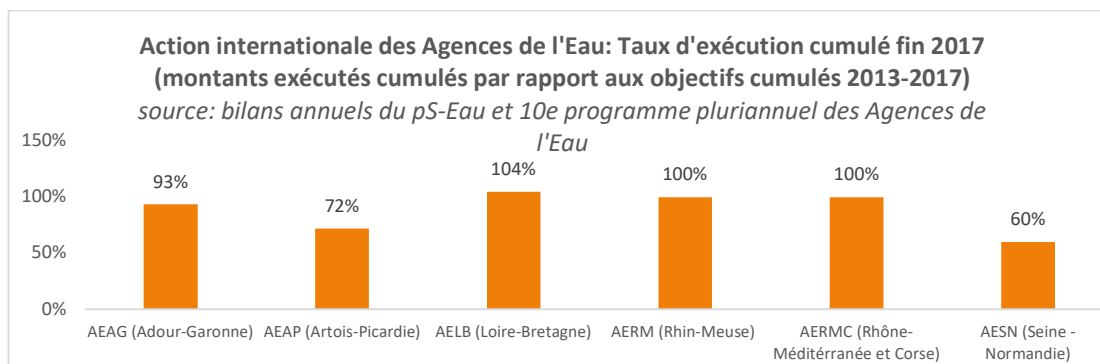
Enfin, il est possible que certaines collectivités mènent des actions internationales en matière d'eau et d'assainissement sans le porter à la connaissance du pS-Eau même si le nombre de collectivités contactées par le pS-Eau pour la consolidation des données grandit chaque année (plus de 200 actuellement).

Les Agences de l'Eau : une forte mobilisation et un effet de levier important

La grande force du 1% Eau est d'avoir mobilisé un nouvel acteur : les Agences de l'Eau. Si certaines d'entre elles pouvaient mener des coopérations techniques avec certains pays du Sud, le 1% Eau a sécurisé leur action et surtout démultiplié leur pouvoir d'agir. En adoptant le 1% Eau, à hauteur de 1%

de leur budget de fonctionnement, les Agences de l'Eau ont créé un appel d'air important : entre 2015 et 2018, elles ont apporté entre 14 et 18 millions d'euros par an à des actions de coopération internationale²² en matière d'eau et d'assainissement, soit un peu plus que le financement total de ces actions par les collectivités territoriales²³. Pour assumer ce nouveau rôle, alors que les Agences de l'Eau ne peuvent dédier, au mieux, qu'un ETP à l'AECT, elles ont toutes eu recours à des appels à projets. La particularité de ces appels à projet est d'exiger, a priori, l'engagement financier préalable d'une collectivité à hauteur de 5% minimum pour que le projet soit admissible. Cette exigence renforce l'ancrage territorial des projets puisqu'ils doivent tous être soutenus par au moins une collectivité. Elle permet aussi aux collectivités de voir qu'un financement, même modeste, peut avoir un fort effet de levier auprès des Agences de l'Eau.

La perception générale des acteurs, particulièrement des acteurs associatifs, est qu'il existe un fort potentiel non utilisé en termes de financement. Or, fin 2017, comme le présente l'évaluation du pS-Eau sur la période 2016-2018, on observe un taux d'exécution cumulé moyen de 88% par rapport aux montants budgétés dans les 10^e programmes pour la même période (2013-2017). Derrière cette moyenne se cachent d'importantes disparités puisque trois agences affichent un taux d'exécution d'au moins 100% (Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse) tandis que deux n'atteignent pas les 75% (Artois-Picardie et Seine-Normandie). Par ailleurs, les nouveaux programmes pluriannuels 2019-2024 des Agences de l'Eau devraient voir les financements dédiés à l'AECT se tasser dans un contexte de tension budgétaire accrue pour les Agences (qui reprennent de nouvelles compétences mais avec des moyens associés limités). Par conséquent, le potentiel de mobilisation supplémentaire du côté des Agences de l'Eau est limité.



Les appels à projets (type fonds Eau), une modalité innovante et répliquable

A l'instar des Agences de l'Eau, certaines collectivités mobilisant le 1% Eau ont décidé d'attribuer les fonds sous forme d'appels à projets. On peut notamment citer (entre autres) :

- Le programme Solidarité Eau du SEDIF
- L'appel à projet SOLIDAE de la Mairie de Paris
- Le fonds Eau de Lyon Métropole
- L'appel à projet d'Aix-Marseille Métropole
- L'appel à projet de Bordeaux métropole

²² https://www.pseau.org/outils/ouvrages/ps_eau_bilan2018AECT_EAH_2019_VF.pdf

²³ A noter que le financement des Agences de l'Eau n'est pas consolidé dans l'APD française

Ce type de dispositif s'adresse à des collectivités de taille importante, pour lesquelles la mobilisation du 1% Eau représente plusieurs centaines de milliers d'euros. Si ces collectivités peuvent aussi mener des coopérations techniques classiques (dans le cadre d'un partenariat de coopération décentralisée, entre services techniques), celles-ci ne représentent qu'une petite partie des fonds mobilisables.

L'avantage de ce type de dispositif est sa souplesse. Des critères peuvent être instaurés pour chaque appel à projet tels que des critères thématiques (pour favoriser un enjeu thématique comme l'assainissement par exemple), géographiques là-bas (ex : les pays prioritaires de l'APD française, ou au contraire les pays non prioritaires dans une logique de complémentarité), géographiques ici (ex : des actrices et acteurs du territoire), par nature d'organisations (pour favoriser des associations de bénévoles, des associations issues des migrations...). C'est aussi une manière d'être actif en matière d'AECT sans pour autant avoir la possibilité de mobiliser significativement les équipes techniques de la collectivité. Enfin, le fait de soutenir des ONG est également un moyen à la fois de soutenir la vie associative (surtout si les ONG sont issues de son territoire) et de continuer à opérer dans certaines zones telles que la bande Sahélienne classées orange ou rouge par le Ministère des Affaires étrangères et donc dans lesquelles les équipes et les élu-e-s des collectivités françaises n'ont pas le droit de se rendre.

L'appel d'offre SOLIDAE de la Ville de Paris

Organisé chaque année, cet appel à projet soutient des projets de solidarité internationale menés par des associations ayant leur siège en France, dans le domaine de l'eau/assainissement, des déchets et de l'énergie (depuis 2019). L'appel à projet cible des "méso-projets" - jusqu'à 400.000 EUR pour un projet eau/assainissement, 150.000 EUR pour un projet de gestion des déchets et 50.000 EUR pour un projet d'accès à l'énergie) – qu'il cofinance jusqu'à 50%.

En 2019, 11 projets ont été financés : 8 projets "eau", 2 projets "déchets" et un projet "énergie". L'appel d'offre encourage les projets mixtes (eau et déchets, eau et énergie...). Dans les faits, beaucoup de projets "eau" contiennent un volet énergie, principalement du pompage solaire. En revanche les projets mixtes déchets – eau ou déchets – énergie sont rares.

C'est un outil qui pourrait, en outre, être étendu facilement au 1% Déchets ou au 1% Energie sans générer de surcoûts de gestion importants. D'ailleurs la Ville de Paris le fait déjà dans le cadre de son appel à projet étendu aux déchets depuis plusieurs années et à l'énergie depuis cette année (2019). Par ailleurs, le SYCTOM (syndicat des déchets d'Ile de France) s'est clairement inspiré du SEDIF pour mettre en place un appel à projets similaire. André Santini, Président du SEDIF, ancien Ministre et ancien député à l'origine de la loi Oudin-Santini, est également Vice-président du SYCTOM, ce qui a pu faciliter les relations entre les deux syndicats.

Le pS-Eau a joué un rôle important dans la mise en œuvre de certains de ces appels à projets. Non seulement, il a appuyé les collectivités concernées (Lyon, Marseille...) dans le montage des fonds mais il accompagne également certaines de ces collectivités dans l'instruction des demandes de financement et le suivi des projets financés (dans le cadre d'une convention).

« On aurait du mal à se passer de ce rôle d'appui à l'instruction des dossiers du pS-Eau car ils ont une expertise du terrain et une connaissance du contexte local que nous n'avons pas »

Collectivité

Toutefois, il convient de rappeler deux limites à ce type de financement :

- ▶ La faible mobilisation de l'expertise des collectivités : ces financements sont destinés à des porteurs de projets externes à la collectivité et ne s'appuient donc pas sur la mobilisation d'expertise au sein de celle-ci.
- ▶ Le lien plus faible avec le territoire : les projets cofinancés ne s'inscrivent pas toujours dans des partenariats de coopération décentralisée de collectivités du territoire tandis que les financements accordés ne vont pas toujours à des ONG du territoire.

Par conséquent, ces modes de financement placent la collectivité plus dans un rôle de bailleur que d'actrice de la coopération. Mais l'un n'exclut pas l'autre : une collectivité ayant mis en œuvre un appel à projets annuel peut aussi mener en parallèle des actions de coopération décentralisée mobilisant ses propres équipes.

Une animation nationale unique pour le 1% Eau dont les activités couvrent l'ensemble du cycle de financement des projets

Le 1% Eau a historiquement été porté par un collectif, le Programme Solidarité Eau (pS-Eau). Créé en 1984, le pS-Eau est un collectif multi-actrices / acteurs rassemblant à la fois des ONG, des collectivités territoriales, des bureaux d'études, des fondations ayant en commun de mener ou de soutenir des interventions de solidarité internationale dans le domaine de l'eau. Ayant activement participé à la création du 1% Eau en 2005, le pS-Eau en est devenu le principal promoteur du dispositif 1%.

Aujourd'hui le pS-Eau a deux missions principales :

- ▶ Le renforcement de capacités des actrices et acteurs de l'eau et de l'assainissement : production méthodologique, formations, espaces d'échanges (réseaux pays)...
- ▶ La mobilisation des actrices et acteurs de la solidarité internationale et de l'AECT pour mener ou soutenir des projets d'eau et d'assainissement : appui/conseil pour le montage de projets, base de données des projets et des contacts, animation territoriale (en lien avec les RRMA), animation des élu-e-s de l'eau...

Contrairement à d'autres réseaux comme la Coalition Eau ou le PFE, le pS-Eau se focalise fortement (mais pas uniquement) sur les actrices et acteurs de l'AECT.

Le travail d'animation du pS-Eau sur le 1% se confond avec le travail d'animation sectoriel global du pS-Eau tant le 1% est devenu important au fil des années (plus de 90% des financements mobilisés par les collectivités et les Agences de l'Eau se fait dans le cadre du 1%).

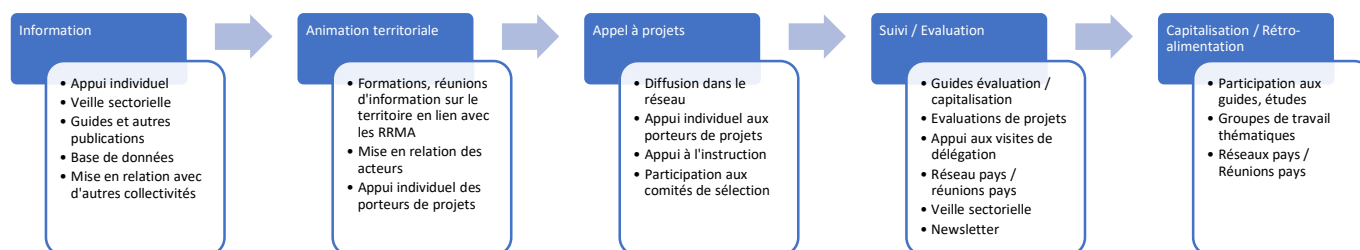
Celui-ci comprend :

- ▶ **Un travail de veille** sur les financements de l'AECT dans le domaine de l'eau et de l'assainissement couvrant les actions financées via le 1% Eau. La publication annuelle sur l'AECT en matière d'eau et d'assainissement est considérée aujourd'hui comme une publication de référence y compris par les pouvoirs publics.
- ▶ **Un appui-conseil** individuel des actrices et acteurs de l'eau contactant le pS-Eau (associations, collectivités) pour répondre à leurs questions sur la formulation d'un projet, sur son montage, les mettre en contact avec des actrices et acteurs pertinent-e-s ou leur transmettre de la documentation. Chaque année, ce sont plus de 150 actrices et acteurs du secteur (OSC et collectivités) qui sollicitent le pS-Eau

- **La participation à des événements clés** au niveau des territoires mobilisant actrices et acteurs de la société civile et collectivités territoriale (ex : journée mondiale de l'Eau à Brest en 2016 et 2017, le Carrefour des gestions locales de l'eau...)
- **La réalisation de formations** sur le montage de projets dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en lien avec les RRMA.
- **L'animation du réseau des Elu-e-s de l'Eau** qui vise à faire des élu-e-s des ambassadeurs et ambassadrices de l'AECT en matière d'eau et d'assainissement (et donc du 1% Eau) auprès de leurs pairs. Néanmoins, cette initiative est aujourd'hui en perte de vitesse et nécessiterait un investissement plus important en termes de pilotage.
- **La production méthodologique** autour des projets avec des publications plus généralistes (ex : « Développer les services d'eau potable, 18 questions pour agir »), ou plus spécialisées (ex : sur le solaire, sur les ODD...), fondées sur la capitalisation des bonnes pratiques.
- **Une base de données** dans laquelle sont recensés les projets d'eau et d'assainissement (plus de 1000 projets), les contacts des organisations et des personnes clés du secteur (30.000 contacts) et des documents de référence pour le secteur qui est très utilisée par les actrices et acteurs du secteur (100.000 visiteurs unique par mois)

Finalement, les activités du pS-Eau couvrent l'ensemble du cycle de financement des projets :

Activités proposées par le pS-Eau tout au long du cycle de financement de projets (extrait de l'évaluation du pS-Eau sur la période 2016-2018)



Une action territorialisée qui constitue un facteur clé de succès du travail d'animation

Par rapport à d'autres organismes de structuration de la solidarité internationale, le pS-Eau se caractérise par une forte territorialisation de ses actions en France. Celle-ci se traduit de plusieurs manières :

- **Une présence permanente dans certaines régions** : Le pS-Eau dispose d'une antenne à Lyon depuis plus de 10 ans grâce à un partenariat historique avec l'Agence RMC et Lyon Métropole, ce qui apparaît justifié au regard de la dynamique locale dans le région Auvergne-Rhône Alpes (33% des porteurs de projets qui sollicitent l'appui du pS-Eau) et de la présence de l'Agence Rhône-Méditerranée-Corse. Il vient d'ouvrir également une antenne à Toulouse (2018) avec l'objectif de dynamiser la relation avec l'Agence Adour-Garonne (partenaire financier de cette antenne) et à Nancy en partenariat avec le Gescod et l'Agence Rhin Meuse. Le pS-Eau dispose également d'une ressource à Montpellier (ETP partagé avec une ONG basée à Montpellier).
- **La réalisation en région de la majeure partie des activités du pS-Eau menées en France**, soit par les membres de l'équipe présents en région, soit par les membres de l'équipe basés à Paris :

- **Les formations** à destination des porteurs de projets, coorganisées avec les RRMA, qui ont exclusivement lieu en région.
- **Les réunions pays** ont également souvent lieu en région, sur le territoire de l'Agence RMC : réunion Burkina Faso, Togo et Sénégal en 2017, Mali, Niger et Maroc en 2016.
- **Les jeudis du pS-Eau** : Il s'agit d'espaces de débat autour de sujets d'actualité du secteur, parfois volontairement polémiques, auxquels sont conviés les partenaires et membres du pS-Eau et co-animés avec des experts,
- **L'organisation de réunions d'échanges thématiques** et de réunions d'information plus large dans plusieurs territoires (ex : réunion d'information à Saint-Omer).
- **La participation à des événements** organisés localement (ex : journée mondiale de l'Eau à Brest, le Carrefour des gestions locales de l'eau...)

La territorialisation des actions du pS-Eau n'est pas seulement un moyen de renforcer l'efficacité de ses actions, c'est même une condition sine qua non de la mise en œuvre du programme étant donné le focus du pS-Eau (coopération décentralisée). Ainsi, la territorialisation constitue :

- ▶ **Un facteur clé de succès du travail d'intermédiation du pS-Eau** : Le maillage du territoire par le pS-Eau permet à ce dernier de connaître une grande diversité d'acteurs, tant des porteurs de projets que des collectivités et des bailleurs potentiels. Fort de cette connaissance, le pS-Eau est en capacité de mettre en relation des acteurs de nature et de territoires différents. Ce travail est d'autant plus essentiel que certains appels à projets, via des fonds Eau ou des Agences de l'Eau, ne sont pas réservés aux seuls acteurs du territoire visé par ces organismes. Or, les acteurs présents dans d'autres régions / bassins ne sont pas toujours au fait de ces opportunités sans l'aide du pS-Eau.
- ▶ **Une condition pour toucher les petits porteurs de projets** : La montée en compétence des petits porteurs de projets constitue un enjeu important dans le domaine de l'eau. Comme il s'agit souvent d'associations de bénévoles, peu financées, il est difficile de les inviter à participer à des réunions à Paris. Par ailleurs, il s'agit d'un public pas toujours très familiarisé avec les outils en ligne de type MOOC. Par conséquent, le meilleur moyen de les toucher reste l'organisation de formations et/ou de réunions d'information dans les territoires en coordination avec les RRMA concernés.
- ▶ **Un moyen de renforcer l'appropriation des connaissances et outils produits par le pS-Eau par les acteurs locaux** : Si les guides du pS-Eau sont particulièrement appréciés, c'est aussi grâce au travail d'animation du pS-Eau. En effet, les formations réalisées avec les RRMA reposent le plus souvent sur les guides les plus grands publics du pS-Eau : « Développer les services d'eau potable, 18 questions pour agir (2014) » et « Développer les services d'assainissement : 16 questions pour agir (2015) ». Les ateliers thématiques sont aussi l'occasion de présenter les guides thématiques produits par le pS-Eau²⁴.
- ▶ **Un moyen de nouer des contacts avec des collectivités et leur-e-s élu-e-s** pour mobiliser davantage de moyens en faveur de la coopération en matière d'eau et d'assainissement. En effet, le fait de mener des réunions régulières dans la plupart des régions, d'y convier des partenaires clés, des élus de l'eau donne une visibilité accrue aux actions de coopération décentralisée notamment vis-à-vis des collectivités mobilisant peu le 1%.

²⁴ Ils sont disponibles sur le lien suivant : <https://www.pseau.org/fr/recherche-developpement/production>

Analyse AFOM

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Un dispositif connu et reconnu par les actrices et acteurs de l'AECT ▶ L'effet de levier du financement des Agences de l'Eau ▶ Une priorité sectorielle de l'APD française ▶ Un secteur très structuré avec plusieurs collectifs mobilisés (pS-Eau, Coalition Eau, PFE) ▶ Un animateur unique du dispositif, le pS-Eau, connu et reconnu par les actrices et acteurs de l'eau ▶ Des ONG françaises aguerries s'appuyant sur des partenaires de terrain de longue date ▶ Les fonds Eau : modalité originale de financement des projets de solidarité eau et assainissement 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Une sous-représentation du volet « assainissement » dans les projets financés via le 1% Eau ▶ Une mobilisation qui atteint ses limites (toute chose égale par ailleurs sur le plan électoral), du moins auprès des grandes collectivités (ceux qui ne mobilisent pas le 1% Eau ne veulent politiquement pas s'engager) ▶ Des actions qui s'appuient peu sur l'expertise des collectivités ▶ Un lien parfois faible avec le territoire d'origine des financements
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les synergies avec les projets eau et assainissement (problématiques communes, structuration similaire, parfois les mêmes interlocuteurs) ▶ La mise en œuvre de la loi NOTRe (fusion des collectivités) qui peut générer un effet de levier sur les 1 ▶ Des métropoles de plus en plus intéressées par la mise en place de fonds Eau ▶ Un potentiel de mobilisation supplémentaire auprès des Agences de l'Eau et des collectivités territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La mise en œuvre de la loi NOTRe (fusion des collectivités) qui peut faire disparaître la mobilisation sur les 1% ▶ L'engagement de limiter la hausse des dépenses de fonctionnement ▶ La dégradation de la situation sécuritaire au Sahel ▶ La perte de vitesse des « élu-e-s de l'eau », modalité intéressante de diffusion du 1% Eau ▶ Le tassement des financements des Agences de l'Eau ▶ L'évolution des collectivités vers un rôle de bailleur plus que d'acteur de l'AECT

Conclusions

Le 1% Eau est aujourd'hui un dispositif installé dans le paysage de l'AECT. Les montants mobilisés sont importants, notamment du fait des cofinancements apportés par les Agences de l'Eau qui permettent de créer un effet de levier important et attractif. La plupart des grandes collectivités souhaitant politiquement s'engager en faveur de l'AECT sont aujourd'hui mobilisées autour du 1% Eau même si des marges de manœuvre existent au niveau des collectivités de petite ou moyenne taille. L'animation par une plateforme multi-actrices / acteurs a clairement été un facteur clé de succès, de même que le fait de déployer cette animation au niveau territorial en partenariat avec les RRMA. Par ailleurs,

certaines collectivités ont mise en place des dispositifs d'appui particuliers tels que les appels à projets ou fonds eau qui pourraient facilement s'étendre aux autres 1%.

LE 1% DECHETS

Une assiette calculée sur la base d'une taxe, la TEOM, mais un périmètre limité aux déchets ménagers

“Quand on débarque dans une commune en Afrique où il n’y a rien question gestion des déchets, la priorité n°1, ce sont les déchets médicaux. Mais on est limité par le périmètre du 1% déchets pour agir là-dessus”

ONG

Comme dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la gestion des déchets ménagers est souvent gérée par des syndicats mixtes et plus rarement en régie. Mais, contrairement au 1% Eau calculé sur la base de la facturation aux usager-e-s, l'assiette du 1% déchets est calculée sur la base de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Celle-ci est calculée sur la même base que la taxe foncière (et dépend donc du taux fixé librement par la collectivité) et est inscrite sur l'avis d'imposition de la taxe foncière. Néanmoins, le fait qu'il s'agisse d'une taxe dont le taux est fixé in fine par la collectivité et non d'une facture comme pour l'eau ne

constitue pas en soi une limite. Comme le rappel de nombreuses personnes interrogées, la décision de mener ou soutenir des actions internationales sur les déchets (ou sur un autre secteur) est avant tout politique.

En revanche, l'interprétation actuelle de la loi peut limiter l'action. Le 1% déchets permet de soutenir des projets de gestion des déchets ménagers mais exclut, a priori, les déchets non ménagers (industriels, médicaux). Or, la première priorité dans un territoire dans lequel il n'existe aucun système de collecte, traitement et valorisation des déchets est souvent la gestion des déchets les plus dangereux, notamment les déchets médicaux. Si une circulaire précisait le périmètre du 1% déchets (en l'élargissant par rapport à l'interprétation actuelle), comme pour le 1% Eau, cela permettrait de sécuriser l'action des collectivités et d'élargir éventuellement leur champ d'action.

Une pérennité des actions en question

Les projets de gestion et de valorisation des déchets, particulièrement dans les pays prioritaires visés par l'APD française, se heurtent à des difficultés spécifiques qui complexifient les projets relevant de l'AECT en la matière :

- **Une faible sensibilisation des populations locales :** Contrairement à l'eau, les populations locales ne sont pas forcément sensibles aux effets sur la santé et l'environnement de l'absence de gestion des déchets. Un travail préalable de sensibilisation aux risques que représentent les déchets apparaît nécessaire pour que les populations locales s'impliquent dans la gestion et la valorisation des déchets et pour qu'à terme, elles acceptent de payer une redevance.

« Un des sujets c'est la question de l'échelle. Si on veut un système pérenne, il faut mobiliser de la fiscalité locale. Les fantasmes sur la valorisation il y a 10 ans ne se sont pas réalisés. C'est une solution qui réduit les coûts de la chaîne de valeur mais ne les compense pas. On ne peut envisager un modèle solvable qu'à partir de 50.000 habitants et encore. C'est bien plus que pour de l'hydraulique ».

ONG

- ▶ **Le manque de structuration de l'action publique** : Dans de nombreux pays partenaires, la question de la gestion des déchets est émergente et les services en la matière au niveau municipal (voire national) sont peu ou pas structurés. Dès lors, tout projet en la matière doit d'abord passer par le renforcement institutionnel et organisationnel des services municipaux ou communautaires au niveau local.
- ▶ **La non-rentabilité du service** : Si le problème se pose également pour les systèmes d'eau et d'assainissement il est encore plus aigu du côté des déchets. D'une part, l'acceptabilité d'une taxe est quasi nulle alors que les communes ont des budgets extrêmement faibles. Par ailleurs, les expériences en matière de gestion des déchets montrent que leur valorisation ne permet pas de couvrir l'ensemble des coûts et investissements de la chaîne de valeur. Par conséquent, il est très difficile, pour le moment, de pérenniser les systèmes de gestion des déchets mis en place dans le cadre de l'AECT.
- ▶ **L'importance de l'investissement** : La plupart des projets de gestion et valorisation des déchets, une fois qu'ils ont dépassé le stade du diagnostic et des études préalables, nécessitent des investissements relativement importants tels qu'un centre de tri, des équipements de transports... difficilement divisibles contrairement aux projets d'accès à l'eau (même problématique sur les projets d'assainissement).
- ▶ **La faible intégration de la chaîne de valeur au niveau local** : La valorisation des déchets implique de pouvoir acheminer les déchets collectés (ex : plastiques) à des usines de recyclage (économie circulaire). Or, celles-ci peuvent être loin des petits et moyens centres urbains où se concentrent les projets d'AECT. Par conséquent, tout projet de gestion et valorisation des déchets nécessitent de prendre en compte l'ensemble de la chaîne de valeur, ce qui complexifie et renchérit le coût des projets.

« Les projets déchets coutent cher. Quand on veut mettre en place un plan d'amélioration des déchets, il va falloir financer une petite décharge et c'est un équipement conséquent. Or, on voit que les coopérations décentralisées ne peuvent mettre que des montants hyper faibles comparé au coût »

ONG

« Il y a moins d'antériorité que sur les projets eau. J'ai vu qu'au pS-Eau ils pouvaient sortir des modèles de projets avec des chiffrages types, des dimensionnements types, des modalités de gouvernance... Dans les déchets on n'en est pas là »

ONG

Une absence de projet « phare » qui limite in fine la mobilisation

Comme évoqués, les projets de gestion des déchets ménagers se caractérisent par une complexité particulière perçue comme plus accrue que sur l'eau ou sur l'énergie (mais relativement similaire à la complexité des projets d'assainissement). Il s'agit aussi d'un secteur considéré comme moins mûr, du

moins dans le milieu de la solidarité internationale en France, bien que les certaines organisations interviennent dans ce secteur depuis les années 1990.

« Les bons projets déchets sont rares. Il y a beaucoup moins d'antériorité que sur l'eau. Sur l'économie circulaire on essuie les plâtres et on a encore des efforts à faire pour trouver un modèle pérenne ».

ONG

A l'heure actuelle, les organisations du secteur (ONG et collectivités) considèrent que les bonnes pratiques en matière de collecte et surtout de valorisation des déchets (économie circulaire) ou de modèle de gouvernance sont rares. Il n'y a pas encore, selon elles, de projet « phare » pouvant servir d'exemple pour les autres. D'ailleurs, les collectivités qui mobilisent le 1% déchets en ont conscience : elles commencent par une intervention modeste dans le but d'en tirer des enseignements avant d'envisager une intervention bien plus importante. Par conséquent, les montants mobilisés au titre du 1% déchets sont, la plupart du temps, très

inférieurs au potentiel mobilisable.

Il est donc primordial de mettre l'accent sur la capitalisation à partir des projets, à l'image de la publication réalisée en 2003 par le pS-Eau et le PDM sur la gestion des déchets²⁵. L'une des pistes pourrait être d'étudier les expériences menées par d'autres coopérations en matière d'économie circulaire comme la GIZ en Allemagne.

Une mobilisation qui s'inscrit dans le cadre de partenariats historiques

Dans la plupart des cas observés, et si l'on exclut l'appel à projet du SYCTOM dont les financements sont destinés aux ONG, les projets actifs en matière de gestion des déchets et d'économie circulaire s'inscrivent dans le cadre de partenariats de longue date et au sein duquel sont menés des projets d'eau et d'assainissement mobilisant le 1% Eau. Par exemple, dans le cas du Grand Châtellerauld, le projet mobilisant le 1% déchet s'inscrit dans le cadre d'un partenariat de très longue date avec la ville de Kaya (Burkina Faso) et fait suite à plusieurs générations de projets mobilisant le 1% Eau. Par ailleurs, l'idée de monter un projet sur les déchets est venue de la collectivité malienne interpellée par des ONG locales.

Le fait d'avoir déjà mobilisé le 1% Eau facilite en effet grandement la mobilisation du 1% Déchets puisque :

- ▶ Les élu-e-s sont déjà sensibilisés aux dispositifs 1% et ont déjà montré qu'ils et elles étaient enclins à mener ou à soutenir des actions internationales. L'écueil « politique » est donc déjà levé.
- ▶ Les équipes techniques des collectivités françaises disposent déjà des compétences nécessaires pour la mise en œuvre et le suivi des projets à l'international, qu'il s'agisse de projets de coopération technique ou de financements de projets menés par des ONG.
- ▶ Des partenariats sont déjà actifs avec des territoires à l'étranger. Par ailleurs, dans beaucoup de cas, les directions locales ont en charge l'eau, l'assainissement et les déchets. Par

« Dès le départ, il y a une volonté forte des élu-e-s de s'engager dans ce processus, cela n'a pas été un combat. On est sur des coopérations anciennes avec un historique »

Collectivité

²⁵ https://www.pseau.org/outils/ouvrages/pseau_gestion_durable_dechets_assainissement.pdf

conséquent les contacts sont déjà établis et il est facile d'étendre les partenariats existants à la gestion et à la valorisation des déchets.

En outre, nous avons pu remarquer que la mobilisation du 1% déchets ne se fait jamais au détriment du 1% Eau. Il s'agit à chaque fois de fonds supplémentaires qui s'ajoutent aux sommes déjà mobilisées sur le 1% Eau.

Une mobilisation limitée par l'absence de cofinanceur spécifique

Pour cofinancer leurs actions internationales, les actrices et acteurs de l'AECT peuvent choisir l'un des canaux suivants :

- ▶ **Le dispositifs Initiatives OSC** : il est réservé aux ONG et permet de financer des projets. Il s'agit d'un guichet pertinent pour une ONG dont le projet est soutenu ou peut être soutenu par une collectivité. Cependant, il existe une limite annuelle en termes de dépôts (deux projets déposés par an maximum). Or avec la reprise des activités de GEVALOR par le GRET²⁶ qui était déjà actif en matière de déchets (et a un portefeuille de projets très large et multithématiques), cette limite risque de se traduire par une réduction des interventions des ONG en la matière.
- ▶ **La FICOL** : Cette facilité s'adresse aux collectivités cherchant un cofinancement pour leurs actions à l'international. Toutefois, les règles et conditions d'accès nécessitent de disposer de capacités minimales d'ingénierie projet, ce qui peut être difficile pour une collectivité peu habituée à répondre à ce type d'appels à projets et ne disposant pas dans son équipe d'une personne issue du monde de la coopération. Par ailleurs, la géographie peut constituer une limite pour certains partenariats puisque l'AFD cible les pays du CAD de l'OCDE ainsi que les collectivités d'outre-mer (les pays à revenus moyens comme la Macédoine en sont exclus). Enfin, les projets doivent être supérieurs à 300.000 EUR ce qui peut exclure des phases pilotes ou d'études préalables qui peuvent néanmoins être soutenues via les appels à projets de la DAECT.
- ▶ **Les appels à projets de la DAECT** : Ils s'adressent aux collectivités cherchant un cofinancement pour leurs actions à l'international, le taux pouvant varier entre 30 et 70% selon la zone géographique visée. Ces financements excluent cependant plusieurs postes de dépenses « le fonctionnement des collectivités locales partenaires ou de leurs services ; la prise en charge de moyens logistiques (transports, containers, véhicules, etc.) ; [...] d'une manière générale, la DAECT ne finance ni les infrastructures immobilières, ni les équipements »²⁷. Or, la collecte de déchets peut nécessiter l'achat de véhicules ou des investissements en équipement. Par ailleurs, eu égard à la faiblesse du budget des collectivités partenaires (particulièrement dans les pays prioritaires au sens du CAD de l'OCDE) et à la difficulté à fiscaliser ce type de services, il peut être nécessaire de financer du fonctionnement le temps que la collectivité trouve des instruments fiscaux adaptés.

Concernant la FICOL et les financements de la DAECT, ces financements peuvent être complémentaires dans le temps : une phase pilote d'un projet peut, par exemple, être soutenue dans

²⁶ Le GRET et GEVALOR sont les pilotes de respectivement 7 et 6 projets mobilisant le 1% déchets. A eux deux, ils représentent un Quart des projets mobilisant le 1% déchets depuis 2015.

²⁷ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-exterieure-des-collectivites-territoriales/appels-a-projets-et-fonds-en-soutien-a-la-cooperation-decentralisee/appel-a-projets-biennal-2020-2021/>

le cadre des appels à projets de la DAECT, tandis que la phase de déploiement pourra l'être par la FICOL. Il n'est cependant pas possible de les cumuler en même temps pour un même projet, ni de les cumuler avec le dispositif initiatives OSC puisque les porteurs éligibles sont différents (ONG et non collectivité). Par conséquent, en l'absence de cofinanceur spécifique à l'instar des Agences de l'Eau pour le 1% Eau permettant de faire effet de levier, il est plus difficile de boucler financièrement les projets envisagés mobilisant le 1% déchets.

Renforcer le rôle de l'ADEME et de la Caisse des Dépôts en matière d'AECT ?

Afin d'accélérer le développement des projets d'AECT en matière de gestion des déchets / économie circulaire et d'énergie, il pourrait être envisagé de renforcer le plaidoyer en vue de la mobilisation d'une institution tierce comme co-financeur à l'image des Agences de l'Eau. Deux institutions pourraient peut-être jouer ce rôle : l'ADEME et la Caisse des Dépôts.

L'ADEME apparaît comme la principale institution pouvant jouer un rôle similaire aux Agences de l'Eau pour le 1% déchets. D'autant que l'ADEME mène ou soutient déjà quelques projets relevant de l'AECT, surtout des projets de production de connaissances, d'animation sectorielle, ou de mobilisation de l'expertise de l'ADEME.

Eu égard aux montants actuellement mobilisés, l'ADEME pourrait notamment mettre en place un fonds doté dans un premier temps de 500.000 à 1.000.000 EUR et d'évaluer celui-ci après deux ou trois ans. Les règles d'accès pourraient favoriser les consortiums, les projets innovants (nécessaires en matière d'économie circulaire), ou des thématiques exploratoires (ex : genre et gestion des déchets, angle mort des travaux de capitalisation actuels). Il est important de ne pas cibler que de l'investissement mais aussi d'accepter d'accorder des sommes importantes à du « soft » comme la sensibilisation des populations locales, le renforcement de capacités des agent-e-s sur place, l'appui à la gouvernance... En effet, il n'est pas possible de développer un service pérenne tant que la population n'accorde pas d'importance à la gestion des déchets, que le cadre légal est défaillant, que les agent-e-s n'ont pas les compétences adéquates... Il serait aussi primordial d'accompagner ce fonds d'instruments d'évaluation et/ou de capitalisation étant donné l'importance des besoins en matière de bonnes pratiques des actrices et acteurs du secteur. Le besoin de mener davantage d'études de capitalisation de grande ampleur, analysant notamment les bonnes pratiques des actions relevant d'autres coopérations (allemande par exemple) a été relevé par la quasi-totalité des actrices et acteurs du secteur des déchets rencontrés. L'exemple des revues transversales réalisées dans le cadre du Fonds de Renforcement Institutionnel et Organisationnel des ONG (FRIO) géré par Coordination SUD pourrait être un exemple.

Autre institution envisageable, la Caisse des Dépôts, surtout au regard du rapprochement annoncé avec l'AFD en 2016. D'une part, la Caisse des Dépôts est déjà active en matière de solidarité internationale (subventions) et soutient déjà l'association CDC développement solidaire qui organise un appel à projets annuel destiné à soutenir des initiatives solidaires à l'international (la subvention accordée est plafonnée à 20.000 EUR) non fléchées thématiquement. D'autre part, la Caisse des Dépôts intervient déjà dans le domaine de l'énergie aux côtés de l'AFD via le fond STOA (doté de 600 millions d'euros) qui soutient des projets d'énergie, de transports, de télécommunications ou d'infrastructures numériques en Afrique, en Asie et en Amérique Latine. Ce fonds accorde des prêts ce qui est adapté pour des projets majeurs tels qu'une centrale hydroélectrique, mais n'est pas pertinent pour des projets d'AECT dont les montants et les zones d'intervention ne permettent pas de

recourir à des prêts. La Caisse des dépôts pourrait donc constituer une cible pour le co-financement des actions de solidarité internationale en matière d'énergie.

Une animation plurielle portée par plusieurs organisations

Au niveau national, le réseau des acteurs locaux AMORCE mène un travail de sensibilisation des élu-e-s depuis la loi de 2014 créant le 1% déchets. Ce travail d'animation comprend des présentations du dispositif lors d'événements rassemblant des agent-e-s et des élu-e-s des collectivités, la réalisation et la diffusion de plaquettes de présentation du dispositif et un travail d'observatoire avec la compilation de données clés sur les projets d'AECT en matière d'AECT. Toutefois, les moyens alloués à cette animation restent limités (moins de 20% d'un ETP), ce qui limite les actions de terrain.

En complément du travail d'AMORCE, plusieurs organisations, notamment Gevalor, le GRET, CEFREPADE et Resacoop (RRMA) ont mené un projet cofinancé par l'AFD visant à promouvoir la mobilisation des actrices et acteurs de l'AECT autour des déchets via le 1% déchets.

Le programme PAGEDS

Gevalor, Le Gret, CEFREPADE, Centraider, le CIEDEL et Resacoop finalisent actuellement le projet « Promouvoir les Actions pour la Gestion des Déchets au Sud » (PAGEDS). Débuté en 2016, celui-ci visait à faire la promotion au niveau français du 1% déchets. Ce projet disposait de deux volets: un volet de mobilisation comprenant l'élaboration et la diffusion de documents de communication, la mise à disposition d'information et un accompagnement personnalisé dans deux régions pilotes; un volet de renforcement des capacités des actrices et acteurs du Nord comme du Sud avec des formations, l'organisation de rencontres sur le terrain, la production d'un référentiel de pratiques. Alors que ce programme prend fin et que les activités de l'association GEVALOR ont été reprises par le GRET, la question de la poursuite de cette animation se pose.



Parallèlement, Gevalor est chef de file du réseau « re-sources », plateforme de 11 partenaires du nord et du sud soutenu par un projet important (2,66 millions d'euros) entre 2013 et 2017 et cofinancé notamment par l'Union Européenne et le FFEM. Comme l'explique Gevalor sur son site, « l'objectif final de ce réseau est de porter à la connaissance des décideurs publics des messages clairs sur les stratégies à adopter dans la réduction, la réutilisation et la valorisation des déchets ». Si cette plateforme ne vise pas directement l'animation du 1% déchets, elle y contribue indirectement en renforçant les capacités des actrices et acteurs via des formations et des capitalisations.



Cette animation plurielle a permis d'accompagner le développement du 1% Déchets et de l'AECT en matière de gestion des déchets et d'économie circulaire plus généralement. Toutefois elle a aussi pu engendrer un certain manque de clarté auprès d'élu-e-s ou d'agent-e-s « novices » en matière d'AECT en multipliant les points de contact possibles. Enfin, le portage d'actions d'animation par des ONG et non des collectifs n'a pas toujours été bien vu, certains acteurs et actrices interrogé-e-s considérant qu'il existe un conflit d'intérêt entre leur mission d'animation du 1% Déchets et la recherche de financement pour leurs projets.

Le rôle clé des RRMA

Les RRMA (notamment So Coopération, CentrAider, ou Résacoop) jouent un rôle clé dans l'animation du dispositif 1% au niveau local, d'une part en présentant le dispositif lors d'événements du territoire, en mettant en relation les actrices et acteurs, en animant des dynamiques de coopération au niveau territorial, en communiquant sur les autres financements disponibles... Par rapport aux ONG qui ont cherché à diffuser le 1% Déchets auprès des collectivités (au premier rang desquelles Gevalor), les RRMA sont jugés plus légitimes car multi-actrices/acteurs, connus des élu-e-s, et actifs au niveau territorial.

Exemple d'un projet de mutualisation sous l'égide d'un RRMA

Grâce à SO Coopération, CALITOM a été mis en relation avec le Grand Châtelleraut qui disposait d'une expérience préalable de coopération avec la ville de Kaya, dans les environs de Boala. Châtelleraut a appuyé CALITOM dans sa réflexion puis a invité plusieurs organisations (GEVALOR, CALITOM, la région Nouvelle Aquitaine, entre autres) à Angoulême en 2018 dans le but de monter un projet mutualisé sous l'égide de So Coopération à présenter à l'appel à projets villes durables en Afrique du Ministère français des Affaires Etrangères. Finalement 4 collectivités (Grand Châtelleraut, la région Nouvelle Aquitaine, Evolis 23, Sydeed87) et le comité de jumelage du Chauvinois se sont associés pour mener un projet commun, dont le maître d'ouvrage sur place est le Centre Écologique Albert Schweizer (CEAS) et le pilote en France est So-Coopération.

Toutefois, l'animation par les RRMA ne suffit pas. D'une part la dynamique est variable d'une région à l'autre en fonction des priorités des RRMA. D'autre part, les RRMA ne produisent pas de documents de capitalisation ou de production intellectuelle technique sur les déchets dont les actrices et acteurs du secteur ont besoin. Enfin, leur ancrage territorial ne leur permet pas, aujourd'hui, de jouer un rôle de « chef d'orchestre » de l'animation nationale en matière d'AECT sur les déchets, celui-ci devant échoir à une organisation tierce.

Analyse AFOM

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ► Un cadre légal et une assiette clairs et adaptés au secteur des déchets ► Une structuration semblable au secteur de l'eau en termes d'actrices / acteurs, de financement ou de gouvernance ► Une expertise mobilisable au sein des syndicats de gestion des déchets ► Certaines ONG françaises déjà actives sur le terrain (ex : Le Gret) ► Certaines ONG locales reconnues dans certains pays (ex : CEAS au Burkina Faso) ► Un collectif déjà actif en matière de sensibilisation des élu-e-s et agent-e-s des collectivités (AMORCE) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Un secteur peu valorisé dans l'APD française et l'APD en général (OCDE) ► Des projets complexes à mener (faible accessibilité du paiement, secteur peu structuré ailleurs...) ► L'absence de bailleurs spécifiques comme les Agences de l'Eau ► L'absence de « success story » pouvant servir d'exemple à suivre ► Une image moins valorisante que les projets eau ou énergie ► Plusieurs promoteurs du dispositif 1% déchets ce qui brouille les messages ► Un nombre d'ONG françaises ou locales faible comparé au secteur de l'eau

Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Les synergies avec les projets eau et assainissement (problématiques communes, structuration similaire, parfois les mêmes interlocuteurs) ▶ La mise en œuvre de la loi NOTRe (fusion des collectivités) qui peut générer un effet de levier sur les 1 ▶ Des défis aussi importants là-bas qu'ici (cohérence avec l'Agenda 2030) ▶ L'ouverture à d'autres types d'actrices et d'acteurs lié-e-s au secteur des déchets mais pas encore actif.ves dans le domaine de la solidarité internationale 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ La mise en œuvre de la loi NOTRe (fusion des collectivités) qui peut faire disparaître la mobilisation sur les 1% ▶ L'engagement de limiter la hausse des dépenses de fonctionnement ▶ La fin de GEVALOR, principale ONG française de SI sur les déchets. Ses activités sont reprises par le GRET mais les règles AFD limitent les financements. ▶ La dégradation de la situation sécuritaire au Sahel

Conclusions

5 ans après sa création, le 1% Déchets commence à être mobilisé par un nombre croissant de collectivités. Le travail d'animation a jusqu'ici été porté par trois types d'organisations : AMORCE, les RRMA et des ONG (programme PAGEDS et plateforme Re-Sources) mais avec une faible articulation entre elles et des moyens limités pour AMORCE et les RRMA. Par rapport au 1% Eau, le 1% Déchets part de plus loin puisque le secteur des déchets souffre d'un manque de visibilité dans l'APD, d'un manque de recul par rapport aux bonnes pratiques à répliquer et de l'absence d'une plateforme multi-actrices / acteurs structurant le secteur à l'instar du pS-Eau sur l'eau.

La question de la structuration du secteur par une plateforme « neutre », avec une forte articulation avec les RRMA, apparaît comme un préalable à la croissance de la mobilisation du dispositif.

LE 1% ENERGIE

Des modalités peu adaptées au secteur de l'énergie

Dans le sillage de la loi Oudin-Santini, « **l'amendement Pintat** » (2006) étend le dispositif 1% aux « *service public de distribution d'électricité et de gaz* ». En ajoutant une simple précision à une loi existante, cet amendement a pu ainsi passer rapidement et facilement. Toutefois, cet amendement s'est révélé peu adapté à la structuration spécifique du secteur de l'énergie en France. Contrairement à la gestion de l'eau et de la collecte de déchets, souvent assurée par les collectivités en régie ou confiée à des syndicats mixtes, la production et la distribution d'électricité est en effet assurée par des opérateurs privés (ou de droit privé). Les syndicats d'électrification, auxquels s'applique l'assiette du

« Sans forcément remodifier la loi, une circulaire pour préciser le 1% pourrait être élaborée. Quand il s'agit d'un syndicat alimenté par des redevances de concession assises sur une formule paramétrique et non décidées par la collectivité, il n'y a pas lieu de raisonner sur 1% d'une assiette... La loi Pintat n'a pas pris en compte la structuration différente du secteur de l'énergie »

Collectivité

1%, ont un budget de fonctionnement annuel très limité, de quelques centaines de milliers d'euros à quelques millions d'euros. Exerçant une compétence d'autorité organisatrice du service public de distribution d'énergie électrique, leur rôle se limite en effet au contrôle des activités du concessionnaire et à la réalisation des travaux d'électrification sur le patrimoine de la concession.

En outre, si pour l'eau ou les déchets, le dispositif « 1% » peut tirer vers le haut les montants dédiés, le 1% Energie comporte le risque de tirer ces montants vers le bas, pour les rares syndicats déjà actifs en matière d'action extérieure, en raison de la faiblesse de l'assiette. D'un côté, l'article 1115-1 du CGCT valide la possibilité pour les collectivités, dont les syndicats mixtes, de mener ou de soutenir des actions à l'internationales (sans limite géographique ou de thématique) et sans plafond financier.

De l'autre, l'article 1115-2 du CGCT précise que les collectivités, dont les syndicats, peuvent mobiliser jusqu'à 1% de leurs ressources pour l'action internationale au titre des trois 1%. Certes, cet article n'empêche pas de mener des actions internationales financées via le budget général, mais il introduit un doute quant à la possibilité de mobiliser plus de 1% de son budget pour des actions de coopération relevant de son domaine de compétence, surtout au sein des syndicats d'électricité qui sont peu habitués à mener ou à soutenir des actions internationales.

Une assiette particulièrement faible mais des montants qui ne pèsent pas directement sur les usagers

Dans la plupart des cas, les montants disponibles au titre du 1%, lorsque les élu-e-s ont délibéré sur ce dispositif, s'élèvent à quelques milliers d'euros. Ils dépassent très rarement 10.000 EUR. En effet, l'assiette sur laquelle est calculée le 1% Energie – Les ressources collectées auprès des usagers, à l'exclusion des emprunts – est faible. Il s'agit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE). Le produit varie de quelques millions d'euros à quelques dizaines de millions d'euros (pour le SIGEIF et le SIPPEREC principalement).

Si l'assiette est faible, les montants mobilisés sont en revanche neutres pour les usagers. En effet, les tarifs de l'électricité sont, pour une part importante du marché, réglementés et fixés par décret. Les budgets des syndicats d'électricité sont également réglementés au niveau national. Par conséquent le budget consacré à l'AECT ne pèse pas sur les usagers du territoire mais sur le budget de fonctionnement uniquement. Cela pourrait constituer une limite, mais Il semble pour le moment que les syndicats d'électricité aient suffisamment de marges de manœuvre budgétaires pour mobiliser le 1% Energie.

Enfin, il peut exister un risque sur le périmètre des actions. La compétence des syndicats d'électricité en France porte sur la distribution d'électricité et non sur la production. Une interprétation très stricte du code des collectivités territoriales pourrait limiter le 1% énergie aux seuls systèmes de distribution d'énergie. Or, il ne serait pas possible de mener des actions de coopération uniquement sur ce sujet étant donné les montants que cela mobiliserait. L'interprétation qui prévaut pour le moment a prévalu est que le 1% Energie peut être mobilisé pour des actions visant l'accès à l'électricité, ce qui peut couvrir des panneaux solaires par exemple.

« Sur le 1% Energie, il y a un problème d'assiette. La taxe sur la consommation d'électricité, elle rentre et elle sort. Elle n'est pas gardée par le syndicat et est redistribuée aux communes. Il y a très peu de matière imposable. Après, comme sur l'eau, dès qu'on est sur une DSP pourrait se poser la question de savoir si l'applique sur les recettes du délégataire ou de la collectivité »

Collectivité

Deux « poids lourds » potentiels : le SIGEIF et le SIPPEREC

Le SIGEIF est le seul syndicat d'électrification mettant à disposition des moyens relativement significatifs. Il alloue environ 120.000 EUR environ par an, divisés entre plusieurs projets, à des actions de coopération décentralisée menées par des ONG. L'autre grand syndicat d'électricité d'Ile de France, le SIPPEREC, n'a pas encore délibéré sur le 1% énergie malgré une volonté affichée et une participation au rapprochement des grands syndicats urbains (avec le SEDIF, le SIGEIF, le SIAAP, le SYCTOM et l'ETPB Seine Grands Lacs) faisant l'objet d'une convention. Ainsi, à l'occasion du Salon des Maires d'Ile-de-France 2015. **Jacques JP Martin, Président du SIPPEREC** (Syndicat Intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication) : *“Cette convention va permettre au SIPPEREC de s'associer à des projets communs et de bénéficier de l'expérience, tout particulièrement celles du SIAAP et du SEDIF, des syndicats qui se sont lancés depuis longtemps dans le domaine de la coopération décentralisée”*. Hormis ces deux syndicats, les autres ont des ressources restreintes, ce qui limite d'autant plus le calcul de l'assiette du 1%.

Un dispositif destiné en l'état surtout aux ONG et associations de bénévoles du territoire

Les syndicats d'électricité étant centré sur la gestion des redevances, ils ne disposent pas d'expertise technique pouvant être mobilisée dans le cadre du 1% Energie. Par conséquent, s'ils décident de soutenir des actions de coopération décentralisée en matière d'énergie, celles-ci doivent être portées par des ONG.

- ▶ Parmi ces dernières, ESF est, d'après les entretiens réalisés, de loin, l'ONG mobilisant le plus le 1% Energie. Ceci est dû à plusieurs facteurs :
- ▶ Son ancrage territorial : ESF dispose de délégations régionales dans toutes les régions de France métropolitaine, chacune regroupant entre 60 et 80 bénévoles en moyenne.
- ▶ L'importance de son réseau de bénévoles : ce sont les bénévoles qui mobilisent le 1% Energie auprès des syndicats d'électrification de leurs territoires, ce qui permet de limiter les coûts associés à cette mobilisation qui ne serait pas « rentable » si elle était assurée par les salarié-e-s de l'ONG.
- ▶ Les bénévoles d'ESF sont souvent des ingénieur-e-s travaillant ou ayant travaillé au sein des opérateurs d'électricité et parfois des syndicats d'électrification. Ils et elles sont issu-e-s du même milieu que les équipes ou les élu-e-s des syndicats d'électrification, ce qui facilite les relations.

En dehors d'ESF, le paysage apparaît atomisé. Ce sont souvent des petites ONG locales qui mobilisent des financements (moins de 5000 EUR) auprès des syndicats d'électricité de leur territoire.

Les autres ONG d'envergure nationales (ex : GRET, GERES) mobilisent rarement le 1% Energie. Elles n'ont en effet pas d'ancrage territoriale assuré par des bénévoles comme ESF et le coût de mobilisation est trop important eu égard aux montants récoltables. Seul l'appel à projet du SIGEIF leur est adapté, même si les montants restent relativement limités par projet (20-30.000 EUR).

Contrairement au 1% Eau et 1% Déchets, la faiblesse des montants mobilisables via le 1% Energie fait que celui-ci ne peut que constituer, au mieux, un co-financement d'appoint à une action de solidarité en matière d'énergie, sauf dans le cas des toutes petites ONG de territoires.

Une animation plutôt limitée, principalement assurée par ESF

Jusqu'ici, le 1% énergie a surtout été porté par des associations de solidarité internationale souhaitant mobiliser des financements auprès des syndicats d'électrification, au premier rang desquelles Electriciens Sans Frontières (ESF) qui a participé très activement à l'élaboration de l'amendement Pintat. La création de CICLE en 2015, un réseau multiacteurs en matière de climat et d'énergie comportant notamment dans son membership des acteurs privés (ex : Schneider Electric) pourrait constituer une opportunité pour assurer une animation plus large du dispositif. Son animation vient d'être confiée au pS-Eau à partir de 2020.

Pour le moment, seul ESF s'est montré actif en matière d'animation du dispositif. L'ONG a produit en 2016 une plaquette de présentation du dispositif avec des exemples de projets et mène actuellement une étude de bilan (financier notamment) du dispositif. Par ailleurs son réseau de bénévoles, souvent issu-e-s des opérateurs ou syndicats d'électricité, lui permet de sensibiliser les syndicats d'électricité et les élu-e-s concerné-e-s au niveau territorial.

Quant au réseau CICLE qui rassemble les actrices et acteurs de l'électricité provenant de plusieurs horizons (collectivités, ONG, secteur privé...), celui-ci reste peu connu des actrices et acteurs de l'AECT, ONG et collectivités (sauf si ces dernières sont membres du réseau). C'est une plateforme qui peut

jouer un rôle de structuration du milieu associatif dans le domaine de l'énergie, à condition de voir ses activités prendre de l'ampleur, notamment en termes d'animation du 1% Energie (ou pour porter des actions permettant de restructurer le 1% Energie).

Conclusions

Introduit dans le sillage de la loi Oudin-Santini (2005), le 1% Energie n'a pas du tout connu le même engouement et reste un levier de financement limité et peu connu. Plusieurs raisons l'expliquent : une structuration différente du secteur de l'eau rendant l'outil inadapté (assiette très faible) ; l'absence de cofinanceur permettant de créer un effet de levier comme les agences de l'eau ; l'absence de compétences techniques métier au sein des syndicats d'électrification (cette compétence est détenue par les opérateurs).

Eu égard aux faibles montants mobilisés et mobilisables, il n'apparaît pas opportun en l'état de créer une animation spécifique pour le 1% Energie. En revanche, au-delà du 1%, il apparaît nécessaire de contribuer à la structuration de la solidarité internationale en matière d'énergie (AECT ou autre) dans un cadre multi-actrices / acteurs et de globalement sensibiliser les actrices et acteurs de l'AECT aux actions de solidarité en matière d'énergie. Il s'agit en effet d'un des secteurs de l'APD française pour lequel le rapport subvention / prêts est le plus faible. C'est le rôle du réseau CICLE à condition que son animation et ses activités se renforcent, notamment en matière de production méthodologique et d'appui-conseil. Le réseau pourrait aussi porter un plaidoyer spécifique pour créer un dispositif spécifique de financement pour les actions d'AECT en matière d'énergie, mais avec une logique différente et un périmètre plus large que le 1%. Ce plaidoyer pourrait se doubler d'un travail de mobilisation des actrices et acteurs de l'ESS ou de structures associatives actives en France mais pas encore à l'international, pour élargir les compétences mobilisables et s'inscrire dans des dynamiques territoriales plus fortes.

Analyse AFOM

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ► Une priorité de l'APD Française avec des montants globaux plus importants que sur l'eau ► Des financements qui n'influencent pas le prix de l'électricité facturée au niveau local (le prix est fixé nationalement, de même que le budget des syndicats d'électricité) 	<ul style="list-style-type: none"> ► Un faible potentiel actuel (2 millions EUR) ► Un fort éclatement des financements (plus d'une centaine de syndicats d'électricités) ► Des financements moyens très faibles (quelques milliers d'euros) ► L'absence d'expertise mobilisable au sein des syndicats d'électricités (l'expertise se trouve au sein des opérateurs) ► Un dispositif encore peu connu des élu-e-s et actrices et acteurs du territoire ► Une production méthodologique sectorielle relativement limitée
Opportunités	Menaces

<ul style="list-style-type: none"> ▶ La forte intégration avec les projets eau, assainissement ou déchets qui peuvent avoir un volet énergie ▶ La possibilité de pousser l'élaboration d'une circulaire transposant l'esprit du 1% au secteur de l'énergie et ses spécificités en termes de structuration ▶ La possibilité de promouvoir des actions de solidarité dans l'énergie sans que cela passe forcément par le 1% Energie ▶ Un réseau constitué (CICLE) dont le pS-Eau reprend l'animation ▶ Le SIPPEREC, principal syndicat d'électricité, qui s'est montré enclin à mettre en œuvre le 1% Energie mais ne l'a pas encore fait ▶ L'ouverture à des structures de l'ESS actives dans le domaine de l'énergie au niveau des territoires 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Une interprétation juridique restrictive limitant le 1% Energie à la distribution d'électricité au sens stricte ▶ La dégradation de la situation sécuritaire au Sahel
--	--

Bilan transversal prospectif

ENSEIGNEMENTS EN MATIERE DE MOBILISATION

Des dispositifs 1% qui facilitent ou amplifient une volonté préexistante de coopération mais n'en sont pas à l'origine

Les dispositifs 1% sont rarement un déclencheur de la décision de la collectivité de mener ou soutenir des actions de coopération à l'international. Cette décision résulte avant tout d'une volonté politique, provenant d'un-e élu-e particulièrement sensible à l'AECT, ou suscitée par l'impulsion des équipes techniques de la collectivité. Par ailleurs, les projets mobilisant le 1% Eau et le 1% Déchets s'inscrivent le plus souvent dans le cadre d'une relation partenariale entre une collectivité française et une collectivité étrangère remontant à plusieurs années voire plusieurs décennies.

En revanche les dispositifs 1% constituent un moyen puissant de faciliter ou renforcer des interventions existantes. D'une part, les dispositifs 1% invitent les collectivités menant déjà des actions dans les secteurs concernés à monter le niveau de financement de ces actions à 1% en leur offrant une sécurité juridique. Dans plusieurs cas, le fait de passer du budget général au budget annexe pour financer des actions de coopération en matière d'eau et d'assainissement a, en outre, permis de dégager des marges de manœuvre pour financer des actions de coopération à l'international relevant d'autres secteurs (santé, éducation...). Ainsi, les dispositifs 1% génèrent des externalités positives pour l'ensemble des secteurs visés par l'AECT.

« On n'est pas là pour être un bailleur de fonds, on est là pour apporter de l'expertise. Nos partenaires à Dakar ou à Nouakchott savent mobiliser des fonds importants des Nations Unies, de fondations américaines... S'ils font appel à nous c'est pour notre expertise, pour avoir un regard différent... »

Collectivité territoriale

Une recherche d'effet de levier plus ou moins importante selon le dispositif

En autorisant les Agences de l'Eau à mener ou soutenir des actions internationales à hauteur de 1% de leur budget de fonctionnement, la loi Oudin-Santini a créé un mécanisme original de financement permettant un fort effet de levier, certaines Agences de l'Eau fixant à 5% le montant minimal que les collectivités doivent cofinancer pour mobiliser les financements des Agences (ainsi en mobilisant 1 euro auprès d'une collectivité, on peut en solliciter 20 auprès d'une Agence de l'Eau). De fait, le financement des 6 Agences de l'Eau est plus ou moins équivalent au financement total accordé par les collectivités territoriales pour des projets de coopération en matière d'eau et d'assainissement

(notamment via les fonds Eau). Ce financement s'ajoute aux « guichets » classiques que sont la FICOL ou le dispositif Initiatives OSC (AFD).

Dans le cas du 1% déchets, les porteurs de projets (collectivités et/ou ONG) cherchent aussi à faire effet de levier en mobilisant des co-financements plus ou moins important de l'AFD (FICOL ou dispositif Initiatives-OSC) et de la DAECT. Toutefois, comme il n'existe pas de cofinanceur équivalent aux Agences de l'Eau, l'effet de levier est bien moindre (un rapport de 1 à 2) le bouclage financier n'est pas toujours facile d'autant plus que le secteur des déchets est peu reconnu dans l'APD (en général) et qu'il nécessite un investissement initial conséquent (centre de tri). Par conséquent, les collectivités qui arrivent à faire effet de levier sont celles qui sont les plus structurées en matière d'AECT avec des équipes capables de monter des projets FICOL. L'appel d'offre du SYCTOM a apporté un « bol d'air », permettant de mettre en place des modèles financiers collectivité – AFD - SYCTOM même si le nombre de projets retenus est limité. Mais le modèle est fragile, il suffit que le cofinancement AFD ou SYCTOM s'arrête pour que l'intervention soit remise en question. Dans le cas du 1% Energie, les leviers de financement sont les mêmes que pour le 1% Déchets, à ceci près que le financement apporté par les syndicats d'électricité est en général très faible. Il peut, au mieux, représenter un co-financement d'appoint permettant de faciliter le bouclage financier d'un projet déjà défini.

« Ce qui a incité les élus à s'engager c'est que le service relations internationales de la collectivité a proposé des projets concrets en montrant que l'engagement à travers le 1% Eau allait avoir un effet de levier formidable »

Collectivité

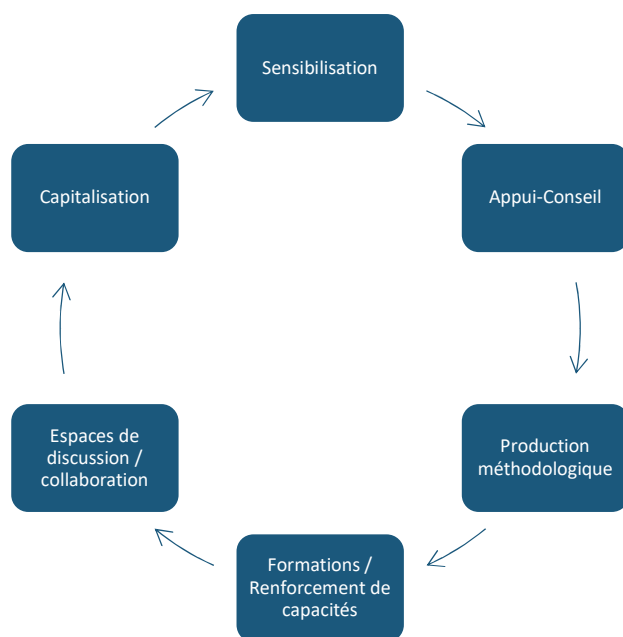
« Le 1% nous a permis de faire effet de levier en mobilisant des fonds AFD. On ne va pas loin avec 50.000 EUR mais en faisant effet de levier oui et on peut faire des choses plus innovantes. Et l'argent qu'on mettait avant sur l'eau et l'assainissement hors 1% nous permet maintenant de financer d'autres thématiques comme la santé »

Collectivité

ENSEIGNEMENTS EN MATIERE D'ANIMATION

Une animation multi-activités

Schéma : Le cycle d'animation



Les entretiens font ressortir de fonder l'animation sur les activités suivantes qui forment une boucle continue d'apprentissage :

- ▶ **La sensibilisation des actrices et des acteurs** : Pour mobiliser une collectivité en matière d'AECT, il est d'abord nécessaire de sensibiliser les élu-e-s et les équipes techniques au cadre légal entourant l'AECT, aux mécanismes financiers existants, aux types de projets pouvant être soutenus, etc. Ce travail de sensibilisation est récurrent car les exécutifs sont susceptibles d'être renouvelés à chaque échéance électorale. Il s'appuie principalement sur deux types d'activités : des présentations à l'occasion d'événements rassemblant les collectivités, et la diffusion de plaquettes de présentation.
- ▶ **L'appui-conseil** : la distribution de plaquettes et les interventions dans des événements permettent d'éveiller l'intérêt des équipes techniques des collectivités ou de leurs élu-e-s. Mais ces activités ne suffisent pas à transformer un intérêt en engagement si elles ne sont pas suivies d'un accompagnement assuré par un organisme reconnu comme le pS-Eau sur l'eau et l'assainissement ou les RRMA. Cet accompagnement peut couvrir de la mise à disposition d'informations et de documents, de la mise en relation avec des actrices et acteurs clés, du conseil juridico-financier, de l'évaluation de projet.
- ▶ **La production méthodologique** : Les actrices et acteurs concerné-e-s, du côté des collectivités comme des ONG ont besoin de documents, fondés sur des bonnes pratiques, pour définir et

mener des projets solides : Comment monter un projet dans le secteur concerné ? Quelles sont les solutions techniques les plus appropriées par rapport au contexte ? Quels sont les actrices et acteurs à mobiliser ? Quelles sont les possibilités de financement ? Que pilotage du projet ? Comment le suivre et l'évaluer ?

- ▶ **Les formations** : Outre la lecture de la production méthodologique existante, les actrices et acteurs concernés ont besoin d'être formés à la définition, au montage et à la gestion de projets d'AECT. Ces formations peuvent avoir des degrés de technicité divers en fonction du niveau de connaissances et de compétences des personnes concernées.
- ▶ **L'échange d'expériences et de bonnes pratiques** : Il est important que les actrices et acteurs engagé-e-s puissent partager leurs expériences avec leur pairs pour identifier de bonnes pratiques, détecter des enjeux émergents, anticiper des risques, ou simplement trouver un lieu d'écoute pour répondre à leurs organisations. Ces espaces peuvent être structurés par secteur, type de projets ou zones géographiques.
- ▶ **La capitalisation** : C'est une fonction essentielle pour enclencher une dynamique d'amélioration continue des interventions. Les bonnes pratiques et leçons apprises de l'expérience capitalisée permettent d'ajuster l'appui/conseil, la production de connaissances, ou les formations pour améliorer la pertinence et les effets des interventions.

Une animation qui doit être portée par une seule plateforme « neutre »

Concernant le secteur des déchets, l'animation sectorielle a jusqu'ici été portée par des ONG menant

« Si on pouvait avoir un organisme style pS-Eau qui produit de l'information sur les politiques déchets en vigueur dans les pays, qui nous donne des contacts et des conseils techniques, ce serait une vraie plus-value »

Collectivité

des projets de solidarité internationale sur les déchets tels que GEVALOR (chef de file du projet « Re-sources ») ou le GRET (chef de file du projet « PAGEDS »). Les leçons tirées de cette expérience montre qu'il est préférable de confier l'animation à une plateforme ou un collectif, si possible multi-actrices/acteurs.

D'une part, le travail d'animation n'est pas perçu comme « neutre » par les collectivités territoriales, ces derniers considérant que les ONG cherchent avant tout des financements complémentaires pour leurs projets et non à inscrire leur intervention dans le cadre d'un partenariat de territoire à territoire. D'autre part, les ONG peuvent avoir

une connaissance relativement limitée des collectivités territoriales, des modes de fonctionnement interne, du dialogue avec les élus, du montage de partenariats de coopération entre collectivités ici et là-bas...

Les actrices et acteurs interrogé-e-s considèrent unanimement que l'animation des dispositifs 1% doit être assurée par une organisation telle que le pS-Eau (ou le pS-Eau lui-même), c'est-à-dire un collectif multi-actrices/acteurs, qui promeut et accompagne l'AECT sur les services de base, qu'il s'agisse de coopération technique ou de financement de projets d'ONG. Il est également important qu'il n'y ait qu'une seule plateforme cheffe de file pour ne pas apporter plus de confusion, notamment auprès d'élus-e-s et de technicien.ne.s peu au fait du fonctionnement de l'AECT et de la solidarité internationale. Cela n'interdit pas cette plateforme d'associer les ONG ayant été actives en matière de sensibilisation sur le 1%, notamment pour leur expertise technique ou de mettre en place un comité de pilotage multipartites de cette animation.

« Il y a une confusion entre les acteurs. Quand on a fait intervenir AMORCE, les ONG du PAGEDS, les participants ne comprennent pas la différence. La demande des élus c'est d'avoir un dispositif le plus simple possible. Pour des élus de villes moyennes, qui ne sont pas à plein temps, il faut quelque chose qu'ils comprennent et ne pas faire du Sciences Po bac + 7 »

Collectivité

Une animation au plus proche des territoires

« On ne peut pas faire le plaidoyer depuis Paris. Ce sont les RRMA qui peuvent faire cette sensibilisation auprès des acteurs locaux. Ensuite les RRMA peuvent s'appuyer sur le pS-Eau pour de l'appui plus technique »

Collectivité

« La bonne courroie c'est les RRMA qui sont déjà les interlocuteurs des collectivités pour la coopération décentralisée. Grâce à Resacoop et Centraider, il y a une très bonne visibilité du sujet déchets. Ils ont été très moteur dans la prise de contact »

ONG

L'un des facteurs clés de succès commun aux trois dispositifs est l'ancrage territorial de l'animation.

Concernant le 1% Eau, la mobilisation du dispositif a été amplifiée ces dernières années par la territorialisation de l'action du pS-Eau en lien avec les RRMA, notamment dans la région Auvergne-Rhône Alpes où se trouve un bureau du pS-Eau et de nombreuses activités (formations, réunions de réseaux pays, ateliers, appui-conseil, appui à l'instruction du fonds Eau de la métropole de Lyon...) ont été réalisées au niveau territorial.

Concernant le 1% déchets, en l'absence de plateforme nationale accompagnant les actrices et acteurs (au-delà de la diffusion d'informations), les RRMA se sont retrouvés en première ligne dans l'animation. Dans certaines régions, les RRMA ont joué un rôle crucial à l'exemple de SO Coopération en Nouvelle Aquitaine qui a contribué à susciter une dynamique de mutualisation entre collectivités autour du 1% déchets.

Enfin, concernant le 1% énergie a réussi à mobiliser le 1% Energie auprès de plusieurs syndicats d'électricité parce que l'ONG dispose de cette force de frappe au niveau territorial

avec ses délégations régionales composées de dizaines de bénévoles.

Un coût marginal croissant pour un volume mobilisé marginal décroissant

Finalement, si l'on schématise l'évolution de la mobilisation des dispositifs 1% sur la base de l'expérience du 1% Eau (et conditionnée par un portage national assurée par une structure unique), elle serait divisée en trois phases :

- ▶ La première phase est celle de la croissance rapide en termes de financements : Les collectivités les plus importantes en termes de financement (les syndicats franciliens notamment et les grandes villes / métropoles) mobilisent le 1% (eau, déchets ou énergie). Le rapport coût de l'animation / montants mobilisés est très favorable : Chaque effort pour mobiliser une nouvelle collectivité se traduit par une augmentation sensible des montants mobilisés. A ce stade, un financement national (ex : AFD, DAECT) est possible.
- ▶ La seconde phase est celle de la croissance en termes de territoires : un plus grand nombre de collectivités mobilisent le 1%, pour des montants un peu plus limités. Le travail d'animation nécessaire est plus important car une présence territoriale est requise ainsi qu'un appui / conseil au montage de projets. Il est important à ce stade d'articuler l'action avec les RRMA. A ce stade, il est nécessaire de trouver des bailleurs spécifiques pour appuyer le travail d'animation territorial (comme les conventions Agence de l'eau – RRMA – pS-Eau).
- ▶ La troisième phase est celle de la dissémination. L'AECT se généralisent, y compris parmi des collectivités de taille plus limitées et ne disposant pas de service international. Le travail d'animation est très important car il doit être réalisé avec un maillage territorial très fin que seuls les RRMA sont capables d'assurer. L'appui / conseil est essentiel pour le montage de projet puis leur suivi et leur évaluation. D'un point de vue strictement économique, la question du rapport coût de l'animation / montants mobilisés peut se poser. Mais l'AECT apporte bien d'autres bénéfices: une ouverture sur l'étranger à l'heure du repli identitaire, un discours positif sur le territoire, des dynamiques de solidarité permettant de renforcer le lien social entre habitants... A ce stade de nouvelles formes de financement doivent être créées à l'image du PRA-OSIM (pour les organisations issues des migrations) ou de l'Agences des microprojets (pour les projets de solidarité internationale de moins de 30.000 EUR).

Il faut bien comprendre que **le coût marginal de la mobilisation d'une collectivité supplémentaire est**, à partir de la seconde phase, **croissant** (chaque collectivité supplémentaire nécessite un investissement en termes d'animation plus important que la précédente) tandis que le volume marginal de financements apportés est décroissant (chaque collectivité supplémentaire apporte moins de financements que la précédente).

En outre, **ce développement n'est pas linéaire mais suit en partie les cycles électoraux** (surtout les élections municipales pour les 1%). En effet, à chaque élection, il est nécessaire de sensibiliser les nouveaux et nouvelles élu-e-s à la coopération décentralisée et ses instruments. Ce travail de sensibilisation est plus ou moins important selon le taux de renouvellement des élu-e-s. Il peut aussi **être impacté par l'évolution normative** comme la loi NOTRe qui fait évoluer les champs de compétences des collectivités.

Evidemment, il s'agit d'une présentation schématique. Dans la pratique, certaines collectivités plus petites ont mobilisé dès le début le 1% Eau parce qu'elle disposait d'une coopération préalable ou comptaient dans leurs rangs des élu-e-s particulièrement sensibles à la question et informé-e-s. Par ailleurs, les enjeux politiques viennent complexifier le schéma : certaines grandes collectivités ne mobilisent pas le 1% parce qu'elles refusent de s'engager sur l'AECT. Mais globalement on pourrait dire qu'aujourd'hui la mobilisation du 1% Eau se trouve au bout de la phase 2 avec cette question :

faut-il poursuivre l'animation à un niveau territorial plus fin eu égard aux coûts engendrés ? Par ailleurs, deux événements du contexte devraient impacter la mobilisation du 1% Eau et nécessiter un nouveau cycle de sensibilisation auprès de collectivités mobilisant déjà le % Eau: la loi NOTRe et les fusions de collectivités qu'elle engendre, et les élections municipales de 2020.

Sur le 1% déchets et le 1% Energie, la mobilisation a été différente dans la mesure où elle n'a pas été portée par une plateforme nationale de manière aussi importante que sur l'eau. Si ce travail venait à être structuré par une plateforme unique il suivrait certainement la même logique : une concentration dans un premier temps sur les collectivités les plus importantes, puis un élargissement des cibles de l'animation avec une territorialisation accrue de l'action et un besoin de renouveler les actions de sensibilisation auprès des collectivités déjà mobilisées à chaque cycle électoral ou évolution normative importante.

ENSEIGNEMENTS EN MATIERE DE PERIMETRE

Une porte d'entrée territoriale

Les collectivités territoriales interrogées insistent sur l'importance de relier les actions menées ou soutenues au titre de l'AECT avec leur territoire, soit en inscrivant ces actions dans le cadre de partenariats déjà existants avec des collectivités étrangères, soit en soutenant des actions d'ONG de leur territoire ou dans des lieux d'attache d'habitant-e-s du territoire (association de migrant-e-s). Les collectivités ne veulent pas être perçues comme des bailleurs purs d'ONG. Elles peuvent soutenir des projets d'ONG à condition qu'il y ait un lien avec leur territoire, ou avec le territoire de leurs partenaires. Elles peuvent aussi avoir recours à des ONG pour leur expertise technique et géographique. Mais, le concept de « bourse de projets » à financer proposé dans le cadre du PAGEDS (déchets) n'apparaît pas adapté puisqu'il n'établit pas le lien avec le territoire comme une condition.

Par ailleurs, les collectivités appliquant déjà le 1% Eau peuvent constituer une bonne cible pour le déploiement du 1% déchets : une collectivité déjà mobilisée sur le 1% Eau n'aura pas trop de difficultés à se mobiliser sur le 1% Déchets. Ses élu-e-s et ses services sont déjà sensibles à l'AECT et il est fort probable que ses partenaires à l'étranger soient aussi confrontés à un problème de gestion des déchets. Par ailleurs, d'après les entretiens réalisés, la mobilisation du 1% Déchets n'a aucun impact sur les sommes mobilisées dans le cadre du 1% Eau. Il n'y a donc pas de risques de « cannibalisation » entre dispositifs.

La pertinence d'un focus sur les petits et moyens centres urbains

Les gros centres urbains nécessitent des investissements très importants et attirent d'autres types d'organisations (opérateurs privés) puisqu'il est davantage possible de fiscaliser les services. Ils sont visés par d'autres types d'instruments de l'AFD, principalement des prêts. La valeur ajoutée de l'AECT est donc nulle, sauf s'il s'agit de viser des quartiers périurbains spécifiques mal connectés à la mégapole.

En revanche, les petits et moyens centres urbains (de 5000 à 200.000 habitants environ) constituent une cible pertinente pour l'AECT dans le domaine des services de base. Le peu de ressources financières des collectivités concernées et la densité moins importante de l'habitat rend les schémas de type « concession » inopérant. Il est nécessaire de privilégier des instruments de soutien de type « subventions ». Par ailleurs, le niveau de compétence technique est souvent moindre, ce qui rend la coopération technique dans le cadre de l'AECT d'autant plus importante. Enfin, il est plus facile d'établir des relations de « territoire » à « territoire » plus personnalisées.

En revanche, le modèle économique est plus difficile à définir étant donné la faiblesse du budget des communes et la faible capacité des autorités à fiscaliser leurs services auprès de populations souvent très démunies. Par ailleurs, il est important d'envisager ce focus de manière dynamique en anticipant le passage à l'échelle, par exemple en cherchant à faire « tâche d'huile » au niveau d'un territoire.

Une concentration des partenariats dans la bande sahélienne remise en cause par les conflits

De nombreuses collectivités françaises entretiennent des partenariats en matière d'eau, de déchets et d'énergie, parfois de longue date, avec des collectivités de la bande sahélienne (de la Mauritanie au Tchad). Or, cette zone est aujourd'hui fortement impactée par les conflits armés. Le Ministère des Affaires Etrangères a ainsi classé une grosse partie du territoire du Mali, du Burkina Faso, du Niger ou de la Centrafrique en zone rouge (déconseillée formellement) ou orange (déconseillée sauf raison impérieuse). Les déplacements des équipes des collectivités françaises sont interdits dans ces zones, ce qui empêche toute coopération technique voire remet en cause les partenariats existants. Elle pose aussi la question de la pérennité des projets et investissements effectués ou à effectuer dans des zones très incertaines, ainsi que celle de la sécurité des équipes locales des collectivités concernées ou des ONG mobilisées.

Dès lors tout travail d'animation portant sur le 1% Eau, 1% Déchets ou 1% Energie devra se poser les questions suivantes :

- Comment continuer à intervenir dans ces contextes de crises sécuritaires, migratoires et humanitaires sans mettre en risque les équipes techniques (y compris locales) ?
- Faut-il réorienter la géographie de l'AECT vers des zones moins impactées par les conflits ? Quelles seraient les implications en termes d'expertise, d'animation et d'accompagnement ?

«Avec la dégradation du contexte sécuritaire, la zone où on travaille est compliquée. C'est difficile de mobiliser les agents. On est en zone orange – rouge partout. On est du coup plus dans une logique de guichet de financement alors qu'avant on était plus sur de la coopération de territoire à territoire»

Collectivité

De possibles synergies à structurer et amplifier

Le fait de disposer de plusieurs dispositifs 1% comporte le risque de compartimenter l'AECT entre différents secteurs pouvant pourtant présenter d'importantes synergies selon les actrices et acteurs interrogé-e-s. Par exemple, les Agences de l'Eau et les collectivités ayant mis en place des appels à projets « Eau et Assainissement » excluent de leurs calculs du cofinancement les composantes « déchets » des projets, lorsque des projets mixtes sont présentés. L'une des manières de contourner cette difficulté est la mise en place d'appels à projets mixtes à l'instar de SOLIDAE de la Ville de Paris.

Toutefois, la présentation de projets mixtes se heurte à d'autres écueils : les différents secteurs peuvent être gérés par des services différents au sein d'une même collectivité, tandis que les ONG peuvent être spécialisées sur un secteur uniquement. Quant à la production méthodologique, elle est souvent là aussi sectorielle. Par conséquent, les différents volets sectoriels des projets « mixtes » sont souvent gérés de manière séparée, ce qui limite les synergies. A l'avenir, il serait utile de favoriser les démarches d'apprentissage (capitalisation) sur les projets mixtes dans le but d'aboutir à des recommandations méthodologiques spécifiques aux projets mixtes permettant de profiter pleinement des synergies.

« C'est tout à fait faisable et pertinent d'avoir des projets mixtes. Quand on commence à traiter l'eau, on parle d'hygiène et cela passe par les déchets. C'est complètement pertinent d'avoir un appel à projet mixte et de traiter des questions d'eau et de déchets sur une même commune »

Collectivité

« On a peu de ressources sur le nexus entre les différents secteurs. Par exemple, sur la facturation, est-ce qu'on peut mutualiser ? »

Collectivité

RECOMMANDATIONS

Recommandations transversales

R1. Confier le pilotage de l'animation à une structure unique

Pour apporter de la clarté, il est important que le pilotage au niveau national des différents dispositifs soit porté par une structure unique car la multiplicité des actrices et acteurs engendre une confusion, notamment auprès des collectivités. Comme vu précédemment, il est important que cette structure repose sur un collectif multi-actrices / acteurs pour être perçue comme neutre, c'est-à-dire comme ne cherchant pas à mobiliser des financements pour elle-même.

Derrière ce pilotage, unique et incarné par une seule structure, il est important que les actrices et acteurs des différents secteurs soient représenté-e-s (ou les collectifs correspondant) au sein d'une instance fixant les orientations en matière de pilotage et d'animation, du moins pour ce qui relève des actions transversales. Il pourrait s'agir d'un comité rassemblant pS-Eau, CICLE et AMORCE, associant des collectivités, des ONG, des organisations privées, entre autres, se mobilisant sur au moins l'un des secteurs concernés.

R2. Développer un discours politique sur les « services de base » et sortir de la logique « dispositif »

Le fait de mener ou de soutenir une action à l'international résulte d'abord d'une volonté politique des élu-e-s de s'engager en la matière. L'existence des dispositifs 1% facilite la mise en pratique de cet engagement mais ils n'en sont pas la cause. Il est donc important de centrer la communication sur l'AECT en matière d'eau/assainissement, de déchets ou d'énergie sur un discours politique en faveur de l'AECT et de présenter les dispositifs 1% comme un levier (parmi d'autres ou en complément d'autres) et non la cause de l'engagement.

R3. Au-delà du discours, développer une production de connaissance sur la transversalité entre les services de base

Le fait de disposer d'une animation transversale pour les différents dispositifs 1% sera d'autant plus pertinente si la transversalisation ne s'arrête pas au discours mais concerne également les projets. Mais les exemples de projets mixtes (eau / déchets, assainissement / déchets, eau / énergie, etc.) restent relativement rares. Lorsqu'ils existent, les différentes composantes sectorielles sont souvent traitées de manière dissociée. Or, il pourrait exister de nombreuses synergies, ne serait-ce qu'en matière de gouvernance, de modèle économique, d'équipes ou d'actions de plaidoyer. D'autant plus que certaines organisations du côté de la société civile ont une double voire une triple expertise en matière d'eau / assainissement, déchets et énergie (ex : Le GRET).

Par conséquent, il pourrait être utile de développer une réflexion spécifique sur la transversalité entre services de base, identifier des bonnes pratiques en la matière et émettre des recommandations spécifiques.

R4. Renforcer le lien avec les RRMA sur le modèle des conventions associant Agence de l'Eau, pS-Eau et RRMA

En matière d'eau et d'assainissement, l'un des facteurs clés de succès de la mobilisation des collectivités et de la mobilisation des financements des Agences de l'Eau est l'animation territoriale assurée de manière coordonnée par le pS-Eau et les RRMA. Cette articulation permet d'allier à la fois la connaissance fine du territoire des RRMA, et leur visibilité notamment auprès des élu-e-s et la compétence sectorielle du pS-Eau. En l'absence de plateforme nationale référente en matière de déchets, les RRMA jouent déjà un rôle d'animation de premier plan (notamment Centre-Aider, So-Coopération, GESCOD et Résacoop).

A l'avenir, ce travail d'animation pourrait se renforcer sur les déchets (et s'initier sur l'énergie) en s'inspirant du modèle de convention multipartite signée entre l'Agence RMC et les RRMA des régions Auvergne-Rhône-Alpes (Résacoop), de Bourgogne Franche-Comté (Bourgogne Franche Comté International), PACA (Territoire Solidaire) et d'Occitanie (Occitanie coopération). Quel que soit le secteur, il est en effet important que ce travail d'animation au niveau territorial comprenne des réunions d'information / des formations, des espaces d'échanges entre actrices et acteurs déjà mobilisé-e-s en matière d'AECT, de l'appui / conseil pour le montage de projets et l'intermédiation entre organisations, ce qui nécessite des moyens associés.

R5. Elargir la fonction d'observatoire du pS-Eau aux déchets et à l'énergie

Aujourd'hui, seul l'AECT en matière d'eau et d'assainissement fait l'objet d'un suivi régulier, réputé exhaustif, matérialisé par une publication annuelle et une présentation des résultats auprès des actrices et acteurs du secteur, notamment les pouvoirs publics.

Outre son apport en termes de visibilité, ce travail d'observatoire est primordial pour suivre les évolutions et ainsi adapter les actions à mener en matière de mobilisation et de plaidoyer. Il est donc recommandé de l'étendre aux déchets ainsi qu'à l'énergie, sans se limiter strictement au 1%, et en alignant les modalités de collecte et les rubriques entre les différents secteurs, ce qui sera d'autant plus facile si une seule structure est chargée de ce travail.

R6. Engager une réflexion sur la manière d'associer les opérateurs de services de base dans le cas de délégation de service public (DSP)

Que ce soit dans le domaine de l'eau, des déchets ou de l'énergie, les élu-e-s des collectivités ont la possibilité d'inscrire dans les contrats de concession un budget spécifique pour les actions de coopération décentralisée ou la possibilité de mobiliser de l'expertise technique auprès des opérateurs. Parmi les actrices et acteurs interrogé-e-s issu-e-s des collectivités territoriales, cette possibilité est pourtant rarement envisagée (malgré son existence ponctuelle dans le secteur de l'eau). Il pourrait s'agir d'un axe à investiguer, en premier lieu pour le secteur de l'énergie eu égard au faible potentiel mobilisable du 1% Energie,: Tout secteur confondu, existe-t-il des exemples d'actions de coopération décentralisée inscrites dans les contrats de concession (quel que soit le domaine) ? Comment juridiquement inscrire cette possibilité dans les contrats ?

Recommandations spécifiques

Déchets

R1 : Poursuivre le travail de capitalisation sur les bonnes pratiques en sortant des frontières françaises et francophones

Un des constats partagés des actrices et acteurs interrogé-e-s sur le volet déchets est le manque de bonnes pratiques généralisables dans ce domaine. Il est donc nécessaire, alors que le PAGEDS prend fin, de poursuivre la dynamique de capitalisation au sein du secteur avec deux inflexions : une recherche de bonnes pratiques auprès de coopérations plus anciennes dans le domaine des déchets (principalement la coopération allemande avec la GIZ), et un accent mis sur la recherche de modèles économiques et de gouvernance pérennes.

R2: Sensibiliser les élu-e-s des collectivités déjà actives en matière d'eau et d'assainissement (via leurs services ou leur syndicat)

Une grande partie des collectivités menant des actions internationales en matière de gestion des déchets / économie circulaire disposent d'une expérience préalable en matière d'eau et d'assainissement. La délibération sur le 1% déchets est d'ailleurs très rapide lorsque la collectivité à l'expérience de la mobilisation du 1% Eau. Par conséquent, à court terme, le travail d'animation autour du 1% déchets pourrait viser en priorité les collectivités actives en matière de 1% Eau.

R3 : Engager une réflexion plus globale sur la structuration du milieu de la solidarité internationale en matière de déchets

Contrairement au secteur de l'Eau et de l'Assainissement, et, dans une moindre mesure à celui de l'énergie, aucun collectif français de solidarité internationale ne joue un rôle de structuration dans le domaine des déchets. GEVALOR et ses partenaires associés dans les programmes PAGEDS et Ressources ont tenté de jouer ce rôle mais le fait d'être une ONG et non un collectif pluri-actrices / acteurs a pu constituer une limite importante, notamment pour la mobilisation des actrices et acteurs de l'AECT.

R4 : Réaliser un travail de plaidoyer auprès de l'ADEME pour qu'elle assume un rôle croissant en matière d'AECT sur les déchets et l'énergie

L'ADEME est déjà active en matière d'international mais sous l'angle de la promotion et l'accompagnement des entreprises françaises à l'international dans le domaine de l'environnement. Elle dispose par ailleurs de plusieurs partenariats techniques à l'international. L'ADEME pourrait, à l'instar des Agences de l'Eau, soutenir davantage l'AECT dans le domaine de la gestion des déchets, de l'économie circulaire, et de l'énergie pour faire effet de levier. D'autant qu'elle partage avec les Agences de l'Eau la tutelle du Ministère de la transition écologique et solidaire. Un plaidoyer pourrait être mené en ce sens par les actrices et acteurs des déchets et de l'énergie pour pousser l'ADEME à investir davantage le champ de l'AECT en appuyant la structuration du secteur mais aussi en soutenant

des projets concrets, notamment dans le domaine de l'économie circulaire, ou en mobilisant sa propre expertise.

Energie

R1 : Redoubler les efforts auprès du SIPPEREC pour que le syndicat mobilise le 1% Energie

Le Président du SIPPEREC a déjà fait état de la volonté du syndicat de mobiliser le 1% Energie même si cela ne s'est pas encore matérialisé dans les faits. Etant donné qu'il s'agit du syndicat d'électricité le plus important en termes de budget de fonctionnement, devant le SIGEIF, le potentiel de mobilisation du 1% Energie n'est pas neutre. Il s'agit donc d'un « quick win ».

R2 : Sensibiliser les RRMA au 1% Energie et plus globalement au secteur de l'énergie

Si les RRMA jouent un rôle important en matière de mobilisation des actrices acteurs de l'AECT en matière de déchets et d'eau / assainissement, ils semblent en revanche connaître nettement moins bien le 1% Energie et n'ont pas de liens avec les syndicats d'électricité. Au-delà du dispositif 1% en tant que tel, ils connaissent moins bien le secteur de l'énergie en général. Par conséquent, il pourrait être utile de sensibiliser les RRMA à l'AECT en matière d'énergie à l'image de ce qui a pu être fait sur l'eau et l'assainissement.

R3 : Engager une réflexion sur la manière d'adapter le 1% Energie à la réalité du secteur

Même si le 1% Energie était davantage mobilisé, le potentiel de financement reste très modeste et le rapport coût / potentiel de financement apparaît particulièrement défavorable en dehors du SIGEIF et du SIPPEREC. Pour faire décoller les actions d'AECT en matière d'énergie, il apparaît nécessaire d'adapter le dispositif 1% à la réalité du secteur avec deux choix : inscrire le 1% dans les conventions de DSP (sachant qu'il peut s'agir autant de financements « cash » que de mobilisation d'expertise technique) et/ou calculer le 1% sur la base des redevances perçues via les contrats de DSP. Cela ne passe pas forcément par une nouvelle loi, il peut s'agir d'une circulaire par exemple. Dans tous les cas, une fois la solution technique arrêtée, il faudra réaliser un travail de plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour qu'ils publient une circulaire avec des modalités plus favorables.

Eau

R1 : Redynamiser la campagne des élu-e-s de l'eau

La campagne des élu-e-s de l'eau constitue une modalité originale de mobilisation du 1% Eau reposant sur le « pair à pair » puisque ce sont des élu-e-s ambassadrices et ambassadeurs du 1% Eau qui vont tenter de convaincre leurs pairs de mobiliser le 1% Eau. La mobilisation doit démarrer immédiatement après les élections municipales et se poursuivre à l'automne avant le vote des budgets de l'année suivante par les nouveaux exécutifs.

R2 : Capitaliser sur l'expérience des fonds-Eau

Les fonds-eau constituent aujourd'hui une modalité croissante de mobilisation du 1%, en plus des outils classiques (actions s'inscrivant dans le cadre d'une coopération existante). Ils permettent de démultiplier l'action de la collectivité à l'international et de renforcer son rôle de soutien à la société civile. Plusieurs métropoles sont aujourd'hui intéressées par ce modèle initié par la ville de Lyon, tandis que certaines collectivités l'ayant déjà mis en place réfléchissent à l'étendre aux déchets. Il pourrait donc s'agir d'un moment opportun pour réaliser une étude de capitalisation sur l'expérience des fonds-Eau dans le but de valoriser le dispositif et d'identifier des facteurs clés de succès pour toute collectivité qui souhaiterait s'approprier le modèle. D'autant que le pS-Eau organise déjà des rencontres actrices et acteurs gestionnaires de fonds Eau.

Annexes

GLOSSAIRE

AFD	Agence Française de Développement
AE	Agence de l'Eau
AECT	Action Extérieure des Collectivités Territoriales
APD	Aide Publique au Développement
CICLE	Coopération Internationale – Climat – Energie
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DPA-OSC	Division des Partenariats avec les OSC
EAH	Eau, Assainissement et Hygiène
ECSI	Education à la Citoyenneté et à la solidarité internationale
ESF	Electriciens Sans Frontières
FICOL	Facilité de financement des collectivités territoriales françaises
MEAE	Ministères de l'Europe et des Affaires Etrangères
ODD	Objectif du Développement Durable
OIE-Eau	Office International de l'Eau
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
OSI	Organisation de Solidarité Internationale
PFE	Partenariat Français pour l'Eau
pS-Eau	Programme Solidarité - Eau
RRMA	Réseaux Régionaux Multiacteurs
SIGEIF	Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France
SIPPEREC	Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour les énergies et les réseaux de communication
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Ile de France
SMA	Structuration du Milieu Associatif
SYCTOM	Syndicat mixte central de traitement des ordures ménagères
TCCFE	Taxe communale sur la consommation finale d'électricité .

LISTE D'ENTRETIENS

Dans le cadre de cette étude, des personnes issues des structures suivantes ont été interrogées :

ONG

- ESF
- GEVALOR
- GERES
- ID
- Le Gret
- Morija

Pouvoirs publics

- ADEME
- AFD –OSC
- AFD – TEE

Collectivités

- CALITOM
- Grand Châtellerauld
- Grand Paris Sud
- Métropole de Lyon
- Savoie Déchets
- SIGEIF
- SYCTOM
- Ville de Houdan
- Ville de Paris
- Ville de Chambéry
- Ville de Nantes
- Département de la Réunion

Réseaux

- AMORCE
- CICLE
- pS-Eau
- So Coopération
- YCID

A noter que cette étude a également pu s'appuyer sur la trentaine d'entretiens réalisés dans le cadre de l'évaluation du pS-Eau sur la période 2016-2018 avec des actrices et acteurs de l'eau (Agences de l'Eau, ONG, collectivités, collectifs dont la Coalition Eau...). En effet, la question de l'animation du 1% Eau a constitué un thème central dans les entretiens.