

ANALYSE DE PRATIQUES

Comment amener les collectivités territoriales et EPCI à délibérer le 1 % déchets ?



Sommaire

6 TABLE DES SIGLES ET ACRONYMES

7 LA CAPITALISATION

8 PROBLÉMATIQUE

9 MÉTHODOLOGIE

10 RÉSULTATS

10 LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

11 Une démarche qui relève du cousu main et non du prêt à porter...

12 ... en conséquence un accès aux élus locaux à cultiver...

13 ... et une priorité : prêcher les convaincus !

14 DES SAVOIR-FAIRE TRANSVERSAUX AUX DIFFÉRENTES EXPÉRIENCES

15 Savoir mettre à l'agenda la problématique des déchets...

16 ... en identifiant les élus concernés par la question des déchets au Sud...

18 ... en s'appuyant sur des relais pour les contacter...

19 ... des relais qu'il faut savoir identifier...

20 ... et avec lesquels se mettre en réseau...

21 ...pour faire émerger l'intérêt de la collectivité pour s'impliquer dans le 1% déchets...

22 ... en mettant en œuvre une démarche de plaidoyer pour faire adhérer ...

23 ... et pour lever les craintes....

24 ... en prenant en compte les fenêtres d'opportunité pour le plaidoyer...

25 ... ce qui peut demander beaucoup de patience.

26 L'AIDE A LA DÉCISION SUR LE 1% DÉCHETS, UN DÉFI POUR LES ORGANISMES D'APPUI ?





Rédaction

Christophe Mestre (CIEDEL)

Relecture et corrections

Rose-Marie Di Donato (RESACOOOP)

Florian Marchadour (GRET)

Julien Puissant (RESACOOOP)

Elsa Tisné-Versailles (CENTRAIDER)

Mise en page et infographie

Gaël Belsoeur (CIEDEL)

Remerciements à :

Cyril Boutrou (CENTRAIDER)

Jocelyne Delarue (GEVALOR)

Davina Derain (Chambéry Solidarité
Internationale)

Rose-Marie Di Donato (RESACOOOP)

Pierre-Marie Grondin (pS-Eau)

Chantal Guyot (Chaponost Gon
Boussougou)

Marion Leriche (SO Coopération)

Philippe Mouton (pS-Eau)

Julien Puissant (RESACOOOP)

Elsa Tisné-Versailles (CENTRAIDER)

Table des sigles et acronymes

- ADEME** ○ Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
- AFD** ○ Agence Française de Développement
- AMORCE** ○ Association nationale des collectivités territoriales et des professionnels pour la gestion de l'énergie, des déchets, de l'eau et de l'assainissement, en faveur de la transition écologique et de la protection du climat.
- CA** ○ Conseil d'Administration
- CEFREPADE** ○ Centre francophone de recherche partenariale sur l'assainissement, les déchets et l'environnement
- CGCT** ○ Code Général des Collectivités Territoriales
- CICLE** ○ Coopération Internationale – Climat – Energie
- CIEDEL** ○ Centre International d'Etudes pour le Développement Local
- CUF** ○ Cités Unies France
- DAECT** ○ Délégation à l'Action Extérieure des Collectivités Territoriales
- DGS** ○ Directeur Général des Services
- EPCI** ○ Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- GEVALOR** ○ Association pour la Gestion durable et la valorisation des déchets et des matières premières minérales
- ODD** ○ Objectifs du Développement Durable
- ONG** ○ Organisation Non Gouvernementale
- PAGEDS** ○ Promouvoir les Actions pour la Gestion des Déchets au Sud
- pS-Eau** ○ Programme Solidarité Eau
- RESACOOP** ○ Réseau Auvergne-Rhône-Alpes d'appui à la coopération internationale
- RRMA** ○ Réseau Régional Multi-Acteurs
- SITOM** ○ Syndicat Intercommunal de Traitement des Ordures Ménagères
- SYCTOM** ○ Agence métropolitaine parisienne des déchets ménagers

La capitalisation

Capitaliser, c'est se donner les moyens de valoriser ce que l'on sait faire et éviter de perdre son savoir. Le savoir capitalisé permet alors de donner des clés, d'être outillé, pour aborder les activités à venir. C'est donc passer des savoirs implicites (puisque je fais, je sais faire) à une forme explicite (je sais faire et je peux expliquer comment je fais). Ce savoir sert d'abord à ceux qui l'ont produit. Il peut ensuite être diffusé à des tiers.

La capitalisation, c'est transformer l'expérience en connaissance partageable

Pierre de Zutter, Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital¹

Ce document a donc été réalisé à partir de savoirs et d'expériences pratiques et permet de comprendre les difficultés rencontrées par des acteurs autour du 1% déchets, mais aussi les solutions qui ont été trouvées et les points qui leur semblent le plus important.

Il s'agit d'une analyse de pratiques qui peut guider l'action mais ne cherche pas à donner des réponses définitives aux acteurs qui évoluent dans des contextes différents.

¹ Des histoires, des savoirs et des hommes : l'expérience est un capital. Pierre de Zutter, Editions Charles Leopold Mayer, 1994

Problématique

La loi du 7 juillet 2014 relative à la politique de développement et de solidarité internationale autorise les collectivités territoriales et EPCI compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages à allouer jusqu'à 1% des ressources qui sont affectées au budget de ces services sur des actions de coopération internationale (article L 1115-2 CGCT). Cette loi intervient dix ans après celle sur le 1% Eau et assainissement, dite loi Oudin Santini (2005), et plus de cinq ans après la loi sur le 1% énergie (2007).

Pourtant, force est de constater que **plus de 5 ans après sa promulgation, peu de collectivités territoriales françaises ont délibéré pour bénéficier du 1% déchets et se sont engagées** auprès de leurs partenaires des pays en développement pour les accompagner dans la mise en place et/ou le fonctionnement de leurs services déchets, alors que la production de déchets dans les pays en développement ne fait qu'augmenter.

Or, dans le même temps, les communes des pays du Sud sont de plus en plus préoccupées par la gestion des déchets qui devient un enjeu environnemental, de santé publique, et bien entendu un enjeu électoral de premier plan.

Le projet PAGEDS (Promouvoir les Actions pour la Gestion des Déchets au Sud), porté par les ONG GEVALOR, CEFREPADE et le GRET, par un institut universitaire (CIEDEL) et deux réseaux régionaux multi-acteurs -RRMA - (Centraider et RESACOOP), financé par l'AFD, la DAECT, l'ADEME, le SYCTOM et la Fondation Suez a pour objectif de mobiliser les collectivités territoriales françaises pour s'impliquer dans des actions de gestion des déchets avec leurs partenaires dans les pays du Sud.

Au bout de trois ans de mise en œuvre du projet, les acteurs du PAGEDS ne peuvent que constater l'existence d'un décalage entre les attentes des partenaires du Sud, les ouvertures du cadre réglementaire français et sa faible utilisation par les collectivités territoriales et EPCI

français : on peut estimer à ce jour que moins d'une vingtaine de collectivités et EPCI français ont délibéré en faveur du 1% déchets et que moins de 1 million d'euro est mobilisé sur une assiette potentielle de 65 millions d'euros.

Pourtant, malgré cet écart, chacun des acteurs du PAGEDS, et en particulier les RRMA ont accompagné des collectivités territoriales et EPCI qui ont délibéré le 1% déchets et se sont engagés ou sont en train de s'engager avec leurs partenaires sur des actions de coopération dans le domaine des déchets.

De là est née l'idée de mieux comprendre comment les acteurs du PAGEDS ont fait pour accompagner les collectivités territoriales et EPCI pour qu'ils fassent le choix de délibérer et de s'impliquer dans de tels projets. Pour cela, le PAGEDS a mis en place un processus de capitalisation des expériences des organismes d'appui en direction des collectivités territoriales et EPCI français.

Ce processus de capitalisation a mis en exergue la distance qui existe très souvent entre associations, collectivités territoriales et EPCI et rend le dialogue difficile en particulier avec les élus locaux.

Cette capitalisation a pour ambition de présenter aux acteurs de l'appui des manières de nouer un dialogue et d'apporter aux acteurs des collectivités territoriales et EPCI les éléments d'aide à la décision leur permettant d'arbitrer en faveur ou non d'une délibération sur le 1% déchets.

Pour cela, le PAGEDS a décrypté, avec les acteurs concernés, les pratiques mises en œuvre et identifié des savoir-faire qui, espérons-le, seront utiles à tous les acteurs de l'appui qui sont amenés à travailler avec les collectivités territoriales et les EPCI dans l'accompagnement de la délibération du 1% déchets pour faire face collectivement au défi d'une meilleure gestion des déchets à l'échelle tant locale que nationale et mondiale.

Méthodologie



© CC-BY-SA 4.0, Aristide Kouamé

Ce document est issu d'un processus de capitalisation multiforme et inscrit dans la durée.

Dans un premier temps, les porteurs du projet PAGEDS ont identifié des problématiques qui leur semblaient centrales et les ont priorisées en fonction de leur intérêt dans le secteur des déchets, de l'expérience accumulée disponible à capitaliser, et de l'intérêt des acteurs à capitaliser.

La problématique de la prise de décision des collectivités territoriales (CT) et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) via une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire est la problématique centrale du PAGEDS.

A ce titre il était incontournable de capitaliser sur les expériences réussies ou en cours des cheminements qui ont amené des CT et EPCI à délibérer le 1% déchets.

La capitalisation s'est centrée sur le rôle des organismes d'appui (ONG, Réseaux Régions Multi-Acteurs- RRMA-) dans ces cheminements.

Dans un deuxième temps, pour mobiliser les expériences, des entretiens ont été réalisés avec des membres des équipes d'ONG, associations, comités de jumelage et RRMA impliqués dans des démarches d'accompagnement de collectivités territoriales et EPCI vers la délibération du 1% déchets.

Il a été complété par des entretiens avec des acteurs impliqués dans la diffusion et la valorisation d'autres dispositifs du 1%, en particulier des membres des équipes du Programme Solidarité-Eau (pS-Eau) qui travaillent sur la promotion et l'accompagnement à la mise en œuvre du 1% eau et assainissement.

Par souci de lisibilité, dans la suite du document, nous utilisons le terme « *collectivité* » pour désigner tant les collectivités territoriales que les établissements de coopération intercommunale.

L'auteur remercie toutes les personnes qui ont pris de leur temps pour contribuer à apporter leurs expériences et leurs connaissances à l'élaboration de cette capitalisation, en particulier l'équipe d'Aquassistance, Muriel Leroy (Fondation Suez) et Alicia Tsitsikalis (Ademe).

Les résultats



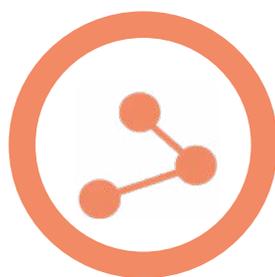
© Enda

1 | LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La capitalisation des expériences a permis d'identifier trois grandes régularités, qui orientent de fait les manières de faire dans les relations avec les collectivités.



**FAIRE DU
COUSU MAIN**
POUR S'ADAPTER AUX
CONTRAINTE DE
CHAQUE COLLECTIVITÉ



**CULTIVER L'ACCES
AUX ÉLUS LOCAUX**
POUR GAGNER
LEUR ÉCOUTE



**PRÊCHER LES
CONVAINCUS**
POUR CONFORTER
LEUR INTÉRÊT

Une démarche qui relève du cousu main et non du prêt à porter...

Amener des collectivités à délibérer le 1% déchets est une démarche qui relève d'un réel niveau de complexité, car elle est une démarche à la fois politique puisque dépendant d'un vote de l'instance délibérative de la collectivité ; financière car à la différence d'une subvention elle engage la collectivité sur la durée ; juridique car elle demande de convaincre les services juridiques de la collectivité ; et enfin technique car elle concerne un domaine qui à la différence d'autres – en particulier l'eau potable – demande des compétences techniques qui restent rares en France mais surtout dans les pays du Sud.

Cette complexité amène à articuler des contraintes et opportunités de natures différentes :

- › Existence de fenêtres d'opportunités politiques : absence d'échéances électorales, rapports de force internes positifs entre les partis politiques, disponibilités dans l'agenda politique pour s'occuper de politiques « marginales »...

- › Qualité des relations entre les élus et services chargés des différents domaines d'action internationale de la collectivité (eau, assainissement, déchet, culture, jeunesse...)
- › Capacité de mobilisation d'acteurs du territoire (associations, migrants...)
- › Situation financière de la collectivité
- › Identification de projets et/ou de partenaires
- › ...

Il n'y a donc pas deux situations identiques, ce qui demande de la part des organismes d'appui à la fois de développer une démarche spécifique à chaque collectivité, à chaque territoire et une adaptation permanente aux évolutions de la situation locale.



Appuyer les collectivités territoriales dans une démarche visant la délibération du 1% déchets demande aux organismes d'appui d'être en capacité de concevoir, mettre en œuvre et faire évoluer la stratégie d'accompagnement qui va être propre à chaque cas.

Ceci va dépendre largement, du côté des organismes d'appui, de leur capacité à :

- › comprendre le fonctionnement institutionnel et relationnel de la collectivité ;
- › analyser la situation de la collectivité et du territoire, pour en comprendre les contraintes et opportunités, pour en comprendre les évolutions ;
- › relativiser l'importance du dossier qui pour la collectivité reste un dossier « *marginal* » au regard des enjeux territoriaux.

... en conséquence, un accès aux élus locaux à cultiver...

Les élus locaux, quelle que soit la taille de la collectivité, ont des agendas fortement contraints et qui plus est mouvants, du fait des urgences et des impondérables qui se présentent au quotidien sur leurs territoires : difficultés financières d'un opérateur économique qui menace l'emploi et qui demande une intervention auprès des banques, réunion en préfecture sur l'accueil des migrants, accident de la route sur le territoire de la collectivité...

L'action internationale de la collectivité, ainsi que l'engagement de celle-ci sur la question des déchets, n'est pas la priorité politique de la majeure partie des élus. L'engagement international de la collectivité est rarement un enjeu politique local et la gestion des déchets n'est pas un sujet très porteur auprès des ci-

toyens, à la différence de l'eau potable, de la santé ou de l'éducation.

Par ailleurs, toute demande de rendez-vous qui vise à mobiliser des ressources de la collectivité, dans une période où les ressources sont de plus en plus contraintes et où l'autonomie fiscale des collectivités se restreint, qui plus est pour un objet peu prioritaire, n'est pas obligatoirement bienvenue.

Les possibilités d'interaction directe avec les élus locaux sont donc rares. La responsable d'une des ONG du PAGEDS, bien qu'ayant eu des contacts avec 25 collectivités et EPCI, expliquait ne pas avoir rencontré un seul élu durant les trois ans de mise en œuvre du projet.



Une des capacités à développer, tant au niveau des ONG que des RRMA, est la capacité d'interaction avec les élus locaux.

Cette capacité demande :

- › une connaissance du fonctionnement des collectivités qui reste rare dans le monde associatif qui ne perçoit pas toujours le système de contrainte et la normativité de l'action publique ;
- › un ancrage territorial, les élus locaux étant attachés à l'existence d'une relation de proximité avec les organismes d'appui ;
- › de s'inscrire dans une stratégie institutionnelle, la relation avec les collectivités territoriales s'inscrivant dans le temps long ;
- › de mener des actions spécifiques, la relation et les besoins des élus locaux relevant d'un autre registre que celle des relations entre ONG et partenaires techniques et financiers. Ces actions pouvant relever de la qualité de l'information à diffuser sur le territoire local, de la recherche d'un intérêt local à l'action internationale...

... et une priorité : prêcher les convaincus !

Malgré les avancées sur l'économie circulaire, le secteur des déchets n'est pas le secteur le plus attrayant de l'activité des collectivités, et a fortiori de leur action internationale.

A ce titre, il est difficile de mobiliser à l'international des élus ou des DGS avec la porte d'entrée des déchets. Les élus et les responsables des collectivités qui seront réceptifs à développer des actions dans ce domaine sont majoritairement ceux qui ont déjà un intérêt ou une implication internationale dans d'autres domaines (eau, éducation, santé, culture...).



Une des capacités à développer est donc le repérage des élus et responsables des collectivités qui ont déjà un intérêt pour l'action internationale des collectivités et qui à ce titre pourront être réceptifs à l'idée de s'inscrire dans une démarche visant à l'adoption d'une délibération pour le 1 % déchets.

Il s'agit donc ici de s'inscrire dans une démarche qui vise à « conforter un intérêt plus qu'à susciter un intérêt ».





© CC-BY-SA 4.0, Aristide Kouamé

2 | DES SAVOIR-FAIRE TRANSVERSAUX AUX DIFFÉRENTES EXPÉRIENCES

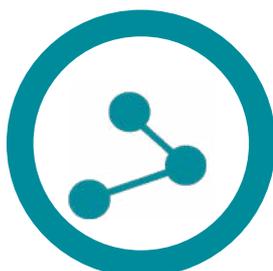
Prenant en compte ces trois conditions de base pour contribuer à une prise de décision des élus en faveur du 1% déchets, l'analyse des pratiques montre que pour aboutir, ce sont quatre grandes familles de savoir-faire articulés que RRMA et ONG ont été amenés à identifier et mobiliser : savoir mettre à l'agenda la problématique des déchets, savoir identifier les élus concernés, savoir s'appuyer sur des relais pour les toucher et savoir concevoir et mettre en place une stratégie de plaidoyer.



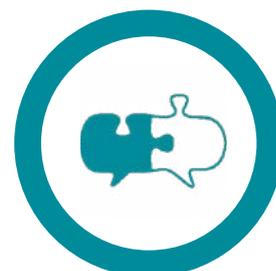
**SAVOIR METTRE A L'AGENDA
LA PROBLÉMATIQUE DES DÉCHETS**



**SAVOIR IDENTIFIER
LES ÉLUS CONCERNÉS**



**SAVOIR S'APPUYER SUR DES
RELAIS POUR LES TOUCHER**



**SAVOIR CONCEVOIR ET METTRE EN
PLACE UNE STRATÉGIE DE PLAIDOYER**

Savoir mettre à l'agenda la problématique des déchets

Comme mentionné ci-dessus, la problématique des déchets n'est pas la problématique ni la plus évidente, ni la plus attrayante en matière de coopération au développement. A ce titre il est difficile de la mettre à l'agenda des politiques publiques locales de coopération internationale des collectivités françaises.

Les réseaux régionaux multi-acteurs, seuls ou avec les autres organismes d'appui, développent un panel d'activités pour sensibiliser les acteurs de la solidarité internationale et de la coopération décentralisée à cette problématique :

- › Elaboration et diffusion de plaquettes propres à chaque réseau et participation à l'élaboration de plaquettes pour diffusion nationale avec AMORCE comme celle intitulée « *Collectivités locales, agissez pour améliorer la gestion des déchets dans le monde !* », qui présente outre un argumentaire en faveur du 1% déchets, des témoignages d'élus et des fiches de projets sur lesquels les collectivités territoriales françaises pourraient s'impliquer ;
- › Organisation de webinaires et de journées de formation au plus près des acteurs sur la

problématique des déchets, comme l'ont fait CENTRAIDER et RESACOOOP avec l'appui de GEVALOR, du GRET ou du CIEDEL : ces activités visaient à outiller les acteurs locaux tant sur des aspects juridiques (qu'est-ce que le 1 % déchets ? ...) que techniques (comment conduire avec son partenaire du Sud un diagnostic sur le gisement de déchets, comment contribuer à structurer une filière déchets pérenne dans un territoire du Sud...) ou politiques (les grands enjeux de la gestion des déchets ménagers, convaincre une collectivité française de s'engager dans le 1% déchets...) ;

- › Organisation et restitutions d'études techniques mettant en exergue la problématique déchet, comme l'a fait l'association Chambéry Solidarité Internationale en commanditant puis restituant en présence de l' élu en charge des déchets de la communauté d'agglomérations du Grand Chambéry une étude sur les ressources en eau qui englobait la problématique de la contamination des nappes d'eau par les lixiviats des déchets de la ville de Ouahigouya au Burkina Faso ;

›

Les opérateurs d'appui ont développé des savoir-faire spécifiques pour mettre à l'agenda la problématique des déchets en :

- › développant dans la durée des « *signaux faibles* » qui génèrent un « *bruit de fond* » qui permet de contribuer à sensibiliser tant le grand public, les acteurs de la solidarité internationale, les services que les élus eux-mêmes de l'importance de la thématique et de l'apport possible des collectivités françaises sur ce sujet. Ces « *signaux faibles* » peuvent être générés par la diffusion de brochures, de petits documents, de courtes vidéos, des journées de formation... ; par l'organisation d'évènements locaux (conférences, séminaires, expositions...) sur le sujet qui peuvent impliquer les élus locaux pour des interventions (inauguration de l'exposition, ouverture ou clôture du colloque...)
- › favorisant des contacts entre pairs : rencontres entre élus du Nord et délégations d'élus du Sud qui portent une parole sur le sujet, rencontre avec des élus ou techniciens français déjà engagés dans la problématique des déchets ;
- › organisant des missions de terrain où élus et techniciens des collectivités françaises peuvent identifier sur place l'importance de la question des déchets, pour la population (santé publique, valorisation, environnement, ...), pour les élus (enjeu électoral face à la demande sociale), pour les Etats (légitimité publique locale, nationale et internationale face à une problématique qui se retrouve dans les ODD et qui concerne les biens publics mondiaux (climat, environnement...)).

La conjonction entre la construction de « *signaux faibles* » en direction de tout l'écosystème de la prise de décision publique, les témoignages des pairs et une mission de terrain sont autant de facteurs qui vont contribuer à permettre la mise à l'agenda de la problématique des déchets.



... en identifiant les élus concernés par la question des déchets au Sud...

Le monde des collectivités, le monde des élus n'est pas celui que les organismes d'appui connaissent le mieux :

› d'une part, c'est un « *continent* » : plus de 500 000 élus locaux (soit environ 1 % du corps électoral français), près de 35 000 Communes, plus de 10 000 EPCI (à fiscalité propre ou non), 101 Départements, 18 Régions et 7 Collectivités et Pays d'outre-mer !

› d'autre part ce continent est en perpétuelle évolution : aux élections locales de 2008 et 2014 à chaque fois ce sont plus de 40 % des maires qui ont été renouvelés !

› enfin, les élus locaux en charge des déchets sont majoritairement des élus communautaires, représentants de leurs communes au sein des intercommunalités ou au sein des EPCI, qui articulent ainsi un mandat communal et un mandat intercommunal.



Les organismes d'appui ont appris d'abord à identifier quelles sont les institutions publiques en charge des déchets sur le territoire (commune, intercommunalité, EPCI) puis à identifier les interlocuteurs pertinents en charge des déchets au sein des conseils municipaux, des conseils communautaires et des conseils délibérants des EPCI.

Ceci passe par la simple consultation des sites internet de ces institutions, mais n'est pas toujours suffisant car les projets déchets à l'international peuvent être, selon les collectivités, pilotés par l'élu en charge de la propreté, par celui en charge de l'international, voire ne pas faire l'objet d'un pilotage politique clair.

La consultation des sites internet demande donc à être complétée par des entretiens soit avec les services soit avec des conseillers pour identifier quel est le ou les élus concernés.

Une fois ceci fait les organismes d'appui ont appris à « *googliser* » les élus locaux concernés pour en connaître les appartenances politiques, les implications associatives, l'intérêt pour les problématiques sociales, de solidarité... soit tous les éléments qui peuvent permettre ensuite de construire un argumentaire personnalisé et de mettre en œuvre une démarche de plaidoyer pour les intéresser au 1% déchets. Là aussi le recours à internet demande à être complété par des entretiens et par la lecture de la presse locale.

En particulier cette recherche passe par l'identification des différentes « casquettes » des élus concernés, tant sur le plan politique (Les différents mandats électifs : participation à des commissions, représentations dans des institutions publiques), qu'associatifs, consulaires, économiques...

La mise en œuvre de ces savoir-faire peut sembler triviale, mais en réalité demande un travail de fond pour être en mesure de construire un plaidoyer efficace qui s'appuie sur des informations précises, approfondies et fiables.

Burkina Faso : des éléments de plaidoyer glanés lors d'une réunion avec des élus

Par exemple, dans une des régions concernées par le PAGEDS, dans le cadre d'un plaidoyer visant à faire voter le 1% déchets pour des actions à mener dans le cadre d'un jumelage avec une commune au Burkina Faso, ce n'est que lors de l'entretien réunissant le Président de la Communauté de communes en charge des déchets, le Maire de la commune française jumelée, et le Président du Comité de jumelage porteur du projet que le représentant du RRMA qui accompagnait le rendez-vous s'est ren-

du compte que le Président du Comité de jumelage était aussi conseiller municipal, que le Maire était membre du Comité de jumelage et avait déjà voyagé sur place, et que le Président de la Communauté de communes était membre d'une autre association active au Burkina Faso et s'était lui aussi rendu sur place. Ce qui bien évidemment constituait autant d'éléments tout à fait favorables pour avancer sur une nouvelle problématique, comme la gestion de déchets



Il est essentiel pour être en mesure de réaliser un plaidoyer efficace de développer une compétence de « *cartographie des acteurs* », de manière à être en mesure de préparer efficacement les entretiens et les argumentaires à employer.

Cette cartographie est multiforme et va concerner en particulier l'identification :

- › des élus décisionnaires sur le 1% et de leur intérêt et implication à l'international
- › des équilibres politiques locaux
- › des acteurs locaux impliqués à l'international
- › des réseaux régionaux, nationaux ou internationaux auxquels appartiennent ces élus
- › ...

Elle demande une connaissance fine de la vie locale, un suivi régulier pour rester à jour et donc une implication locale effective.

Toutefois, cette identification n'est pas suffisante pour parvenir à mettre en place une démarche de plaidoyer en direction de ceux-ci. D'une part, ces élus sont souvent très occupés et donc peu disponibles et d'autre part, les organismes d'appui disposent d'une légitimité limitée pour plaider auprès de ceux-ci.

... en s'appuyant sur des relais pour les contacter...

Les RRMA, et encore plus les ONG, ne sont pas des interlocuteurs ni des partenaires naturels des élus, car ils ne peuvent pas être dans une proximité « *du quotidien* » avec l'ensemble des élus de leur région. Souvent ils ont peu leur écoute, et ils ne sont pas les mieux placés pour plaider en faveur de l'implication de la collectivité dans le 1% déchets.

En revanche, les élus sont au contact permanent avec d'autres élus, avec leurs services et avec les habitants organisés : associations, comités de jumelage, migrants ou représentants des diasporas présentes sur le territoire...

Ce sont ces acteurs qui ont prioritairement une légitimité, une écoute de la part des élus locaux.

Auvergne-Rhône-Alpes : les acteurs de proximité interpellent directement un élu

Par exemple, en Auvergne Rhône-Alpes, une association visant la délibération du 1% déchets au niveau d'une métropole, a identifié que l'élu en charge des déchets était le maire d'une petite commune de l'agglomération dans laquelle plusieurs membres du CA de l'association résidaient. Tout naturellement ce sont eux qui ont sollicité un rendez-vous et qui ont mené l'entretien pour présenter le 1% à l'élu communautaire.

Les organismes d'appui ont développé un savoir-faire d'utilisation des réseaux locaux permettant d'avoir accès aux élus locaux décideurs du 1% déchets.

Ce sont les représentants de ces réseaux locaux qui sollicitent les rendez-vous auprès des élus et qui portent les argumentaires, les organismes d'appui étant là en support en fonction des besoins.

Les organismes d'appui ont été amenés à développer des savoir-faire pour mobiliser ces relais comme force de plaidoyer en direction des élus. Pour cela ils peuvent :

- › mettre à disposition de la documentation ;
- › appuyer l'élaboration de projets « déchet » ;
- › appuyer l'élaboration de l'argumentaire à développer par les relais locaux en direction des élus et de leurs services.



... des relais qu'il faut savoir identifier...

Chaque territoire est différent, évolutif et demande une identification permanente des acteurs pour être en mesure de pouvoir savoir vers qui et avec qui il va falloir argumenter pour obtenir une délibération en faveur du 1%.



Les RRMA et les organismes d'appui développent la compétence de cartographie des acteurs par une veille permanente sur :

- › la situation de la coopération et de la solidarité internationale ;
- › les évolutions des fonctions des élus tant en cours de mandat que suite aux élections locales.

À chaque territoire ses relais

- › un des RRMA, qui couvre une région vaste et essentiellement rurale, a mobilisé des membres de son CA pour qu'ils réalisent systématiquement une revue de presse de la presse quotidienne régionale pour tenir à jour l'identification des acteurs locaux de la coopération et de la solidarité internationale, pour identifier les collectivités et les élus impliqués de manière à disposer d'une base de données à jour et de connaître les bons interlocuteurs à mobiliser dans l'ensemble de l'écosystème (établissements d'enseignement, structures de santé, associations, acteurs économiques, collectivités territoriales...);
- › un autre RRMA s'est appuyé sur un élu régional engagé en matière de solidarité internationale pour qu'il mobilise ses pairs, jusqu'à ce que le RRMA se rende compte que cet élu étant issu d'un parti politique minoritaire n'était pas « audible » pour la majeure partie des autres élus locaux ;
- › dans une collectivité de l'agglomération lyonnaise, les opérateurs d'appui se sont appuyés sur une association de la diaspora du pays d'intervention, car ceux-ci ont le contact direct du maire : ils ont son numéro de téléphone portable personnel et peuvent le joindre à tout moment.



... et avec lesquels se mettre en réseau...

Au-delà de cette cartographie, mais de fait indissociable de celle-ci, il s'agit de construire et de faire vivre un véritable réseau de relation avec des membres de l'ensemble de l'écosystème.

Auvergne-Rhône-Alpes : les associations utilisent tout leur réseau pour faire avancer le 1% déchets

Une association d'Auvergne Rhône-Alpes, opératrice de la coopération décentralisée municipale, s'appuie à la fois sur son important réseau de membres et de bénévoles et sur le réseau de son interlocuteur au sein des services de la municipalité pour mobiliser les personnes qui seront en mesure d'appuyer l'argumentation auprès des élus et des services de l'intercommunalité en charge des déchets.

La présence dans un comité de jumelage d'un salarié d'un des grands délégataires dans le domaine des déchets a permis qu'il apporte son expertise et son « *réseau entreprise* » pour aborder au mieux les élus de la Communauté de commune et pour argumenter de l'intérêt du projet.



La réalisation d'une cartographie permanente est couplée à un réseautage permanent lui aussi qui permet d'identifier la bonne personne dans la bonne institution vers laquelle il convient de diriger le travail de plaidoyer et la ou les relais pour porter le plaidoyer.

Ce réseautage demande :

- › une curiosité permanente envers « l'autre » pour être en mesure d'identifier en continu ce qui fait ou pourrait faire le lien entre les acteurs ;
- › une analyse fine des relations et des légitimités pour éviter de s'appuyer sur des relais qui ne seraient pas recevables par les élus locaux ;
- › une alimentation régulière des membres du réseau par des éléments d'information sur les coopérations, des rencontres, des documents.

... pour faire émerger l'intérêt de la collectivité pour s'impliquer dans le 1% déchets...

En Auvergne Rhône-Alpes, la coopération décentralisée d'une commune de l'agglomération lyonnaise avec une commune du Burkina Faso est déléguée par celle-ci à une association du territoire.

La commune française est membre d'un EPCI en charge des déchets qui regroupe 75 communes. Le maire et son premier adjoint sont délégués au conseil syndical de l'EPCI.

Pour parvenir à mobiliser l'EPCI, l'association s'est appuyée sur le maire et son premier adjoint pour obtenir un premier rendez-vous avec le président du syndicat intercommunal de

traitement des ordures ménagères (SITOM) dont la commune relève, et son directeur général des services (DGS) pour dans un premier temps, présenter la coopération décentralisée et la problématique des déchets, puis dans un deuxième temps leur faire rencontrer la délégation de la commune burkinabé qui a plaidé elle-même la cause de sa commune.

A ce jour, l'EPCI, bien que son président et son DGS se soient montrés intéressés n'a pas encore délibéré le 1%, car se pose la question de l'équité territoriale de ces perspectives d'action qui ne concerneraient que la coopération décentralisée d'une des 75 communes de l'EPCI.



Faire émerger l'intérêt de la collectivité à s'impliquer demande de savoir préparer un « cocktail » réunissant les ingrédients suivants :

- › un ou des élus décideurs sensibles ou déjà sensibilisés à la problématique identifiée et leurs profils analysés ;
- › un ou des relais « porteurs de cause » identifiés et aux compétences renforcées, au sein des services de la collectivité et/ou sur le territoire ;
- › un argumentaire préparé et pertinent pour un décideur français.

Ils vont permettre de mettre en place une véritable campagne de plaidoyer pour amener les élus concernés à envisager de s'impliquer dans le domaine des déchets et d'aller vers une délibération en faveur du 1%.



... en mettant en œuvre une démarche de plaidoyer pour faire adhérer...

Les organismes d'appui développent des actions qui s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre des compétences nécessaires à la réalisation d'une réelle campagne de plaidoyer :

- › organisation de réunions entre pairs : dialogue entre un élu d'une collectivité déjà signataire du 1% et un élu d'une collectivité qui ne l'est pas, dialogue entre un technicien d'une collectivité déjà impliquée et son homologue d'une collectivité qui envisage de s'impliquer... ;
- › implication des élus locaux concernés dans des missions de terrain au Sud pour constater sur place la réalité de la problématique des déchets et l'engagement des élus locaux du Sud pour faire face à cette problématique et provoquer ainsi le « *décliv* » en faveur de l'engagement de la collectivité territoriale française ;
- › préparation et organisation de rencontres entre des délégations des élus des pays du Sud et les élus et services déchets des collectivités françaises ;
- › invitation des élus locaux à la tribune d'évènements publics (colloques, séminaires...);
- › invitation à participer à des réunions de travail : réunions organisées par AMORCE, réunions organisées par le conseiller diplomatique du préfet de région...



Les organisations d'appui ont appris à mettre en œuvre une démarche de plaidoyer qui s'appuie sur l'enrôlement des élus locaux et de leurs techniciens à travers des rencontres avec des pairs, en France et quand cela est possible dans les pays du Sud, qui permet d'une part de donner de la matérialité à la problématique des déchets et d'autre part de montrer l'engagement des acteurs locaux concernés à prendre en main la recherche de solutions pour faire face à cette situation.

Ces rencontres demandent une importante préparation pour que les arguments développés soient audibles et recourent bien les intérêts des décideurs des collectivités et EPCI françaises et pas uniquement de la collectivité partenaire au Sud.



... et pour lever les craintes...

Parmi les freins à l'implication des collectivités dans le 1% déchets, il y a d'une part la question de la légalité du dispositif, et d'autre part le risque d'instrumentalisation pour l'intérêt de prestataires qui seraient intéressés dans le projet à mettre en œuvre.

Les élus concernés veulent avoir l'assurance que la délibération ne les mettra pas en difficulté face à leurs pairs et ne générera pas une opposition interne.

A ce titre :

- › la solidité de la présentation du cadre juridique des mécanismes de 1% et la mise à disposition d'une documentation juridique claire et argumentée ;
- › la présentation de la nature et des moyens des RRMA, services publics gratuits de l'appui aux acteurs de la coopération et de la solidarité internationale, sans « intérêt » dans le financement des projets, disposant de ressources humaines pour accompagner la collectivité dans sa démarche ;
- › la prise de conscience par les élus ciblés qu'ils ne sont pas les premiers à s'impliquer dans ce dispositif et que celui-ci est mis en œuvre par des collectivités ou EPCI de toutes tailles ;
- › la possibilité de réaliser des échanges entre pairs pour conforter la conviction de la légalité et de l'intérêt du dispositif ;
- › la solidité technique, financière et institutionnelle des projets de terrain identifiés,

sont autant d'arguments à la fois sécurisants et convaincants qui permettent de faire avancer le plaidoyer.



Les organismes d'appui et en particulier les RRMA ont appris à sécuriser les élus intéressés et leurs services en :

- › démontrant la solidité du cadre juridique du 1% et son opérationnalité,
- › mettant en avant la nature de service public des RRMA,
- › étant en capacité de faire remonter des projets de qualité.

Ceci permet de lever les craintes des élus locaux.

... en prenant en compte les fenêtres d'opportunités pour le plaidoyer...

La vie des collectivités territoriales et des EPCI est rythmée d'une part, par les élections locales, mais aussi par les élections nationales, et d'autre part par les calendriers locaux (concertations locales sur des politiques publiques « sensibles »...), nationaux (contraintes financières liées à des événements comme la crise sanitaire du COVID 19...) et internationaux.



Dans ce contexte, les organismes d'appui sont amenés à ne pas se précipiter et à attendre que des fenêtres d'opportunité s'ouvrent, permettant de présenter et voter la délibération en conseil.

L'identification de ces fenêtres d'opportunité demande de savoir assurer une veille qui intègre les calendriers locaux, nationaux voire internationaux.



... ce qui peut demander beaucoup de patience

Les politiques publiques, et le 1% déchets en est une, même si de faible amplitude, sont la manifestation de valeurs de solidarité et de coopération, qui reflètent un engagement pour l'intérêt général et donc correspondent à un certain référentiel des élus locaux, parfois divergent des valeurs de compétition qui se manifestent dans des stratégies de rayonnement et d'attractivité.

Ces valeurs de solidarité et de coopération ne sont pas toujours dominantes au sein des instances délibératives et demandent pour s'exprimer que des conditions internes soient réunies. Ceci s'inscrit dans le temps long de la définition des politiques publiques, qui peuvent s'accélérer à tout instant par un événement extérieur (séisme, accident industriel...), demandant alors une capacité de réaction immédiate.



© CC-BY-SA 4.0, Musicaline



Les organismes d'appui ont appris à ne pas « lâcher prise » et à rester en position de veille permanente, en envoyant et demandant régulièrement des informations pour rester « dans le radar » des élus locaux et être en mesure de pouvoir être « activé » au moment opportun.

Cela demande un travail intense et régulier de réseautage local pour rester « visible » et pour être certain d'être informé des moments « opportuns » pour agir.

L'aide à la décision sur le 1% déchets, un défi pour les organismes d'appui ?



En France, le monde des collectivités et le monde des organismes d'appui au développement (ONG, associations...) sont deux univers qui se connaissent et se fréquentent encore trop peu, ce qui entraîne de grandes incompréhensions et rend difficile les partenariats équilibrés.

Pourtant, les réglementations sur les 1% (eau et assainissement, énergie, déchet, et espérons-le demain mobilité) sont un des moyens de contribuer à la rencontre entre ces deux mondes et à la mutualisation de leurs moyens au bénéfice de l'intérêt général.

La qualité et la densité de la relation entre les élus et leurs services d'une part, et les organismes d'appui au développement d'autre part ont des facteurs d'une prise de décision raisonnée et assumée par les collectivités.

En effet, les organismes d'appui au développement ont la connaissance des contextes locaux dans les pays du Sud, la connaissance des enjeux de la problématique des déchets et de plus en plus les compétences techniques, sociales, institutionnelles et économiques par rapport à la mise en place ou au renforcement des services locaux de gestion déchets et à ce titre sont en capacité d'éclairer la prise de décision publique.

Toutefois, jouer pleinement ce rôle d'aide à la décision demande aux organismes d'appui au développement de développer des connaissances et des compétences spécifiques sur le monde des collectivités, ce qui ne peut que contribuer à une meilleure cohérence, une meilleure articulation entre le monde politique et le monde associatif.

Ces compétences relèvent, comme on l'a vu plus haut, d'une capacité à décrypter et approcher la sphère des élus, à construire une stratégie d'interaction avec elle, faite notamment de recherche

d'alliances avec les acteurs locaux, d'entretien des relations, puis de conception et de déploiement d'une réelle stratégie de plaidoyer au service de projets portés par des élus et services des collectivités du Sud.

Dans le cadre du 1% déchets, comme des autres 1%, la relation entre organismes d'appui d'une part et collectivités territoriales et EPCI d'autre part, est sans doute l'un des moyens permettant de contribuer à une meilleure compréhension réciproque et donc à une meilleure complémentarité d'action au bénéfice des collectivités territoriales et des acteurs locaux impliqués dans le service des déchets dans les pays du Sud et in fine, au bénéfice des habitants des collectivités des pays du Sud mais aussi de la planète, le service des déchets ayant des effets environnementaux et climatiques qui nous concernent tous.

Le rôle des Réseaux Régionaux Multi-Acteurs et des réseaux thématiques nationaux¹ est ici essentiel par leur indépendance et leur nature « *multi-acteur* » qui les amène à dialoguer et à faire dialoguer acteurs publics locaux, organismes d'appui, secteur associatif et entreprises.

Ces réseaux ont la capacité à mobiliser organismes d'appui au développement et acteurs techniques du domaine. Ils permettent d'aider à la décision des collectivités sur leur adhésion au 1% et sur les projets sur lesquels s'impliquer. Les collectivités peuvent ainsi développer une meilleure compréhension des enjeux mais aussi des contenus des projets au Sud, de leur intérêt local ici et là-bas et de leur intérêt global au niveau des communs que sont les océans, les nappes phréatiques, les sols et le climat.

¹ En particulier des réseaux comme pS-Eau pour le 1% eau et assainissement ou comme le réseau CICLE pour le 1% énergie.

Cette capitalisation d'expériences fait partie d'une série de documents réalisés dans le cadre du projet PAGEDS (Promouvoir les Actions de Gestion des Déchets au Sud), entre 2017 et 2020.

Le projet PAGEDS

visait la promotion du dispositif 1% déchets, le renforcement des compétences et l'accompagnement des initiatives des porteurs de projets autour de la gestion de déchets dans les pays du Sud.

Le dispositif 1% déchets

permet aux collectivités et EPCI français de mobiliser 1% de leur budget dédié à la gestion des déchets à des actions de coopération internationale dans le secteur de la gestion des déchets. Le dispositif est animé par le réseau Amorce.

Les capitalisations d'expériences du projet PAGEDS

Concevoir et gérer une plateforme artisanale de compostage des déchets municipaux dans un pays du Sud.

Comment amener les collectivités territoriales et EPCI à délibérer le 1 % déchets ?

Accompagner l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies de gestion des déchets dans de petites et moyennes villes des pays du Sud

Accompagner les acteurs informels des déchets vers une reconnaissance sociale et professionnelle

Mise en place de services d'enlèvement des déchets de qualité, abordable et pérenne pour tous les habitants

Les documents réalisés dans le cadre du projet PAGEDS sont disponibles en ligne sur les bases de données Amorce et Re-Sources.

Amorce :

<https://amorce.asso.fr/boite-a-outils-dechets-action-internationale-et-dispositif-1-dechets>

Re-Sources :

<https://www.plateforme-re-sources.org/>

